

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

## COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Relazione per l'anno 2014 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 2014 sulla trasparenza  
dell'attività della pubblica amministrazione  
(legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 27, comma 5)**

## SOMMARIO

<b>Introduzione</b> .....	Pag.	5
<b>1 La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi - ruolo e attività a 25 anni dalla sua istituzione</b> .....	“	8
1.1 La composizione della Commissione per l'accesso .....	“	10
1.2 Composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dall'istituzione al 2014 .....	“	12
1.3 Composizione attuale .....	“	16
<b>2 La Trasparenza organizzativa e l'accesso civico ai sensi del d.lgs. n.33 del 2013</b> .....	“	17
2.1 Differenza dell' <i>accesso civico</i> rispetto all'accesso ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990 .....	“	18
2.2 I limiti di competenza della Commissione per l'accesso in ambito di accesso civico .....	“	20
2.3 Le innovazioni di principio in materia di accesso contenute nella legge 7 agosto 2015 n. 124 (c.d. legge Madia) .....	“	22
2.4 Trasparenza amministrativa ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013 e riservatezza - La direttiva del Garante per la privacy del 2014 ...	“	24
<b>3 La struttura di supporto all'attività della Commissione</b> .....	“	42
3.1 Il servizio dedicato alla Commissione per l'accesso presso il Dipartimento per il Coordinamento amministrativo .....	“	43
3.2 Il sito internet <a href="http://www.commissioneaccesso.it">www.commissioneaccesso.it</a> .....	“	44
3.3 Accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2014 .....	“	45
3.4 Il sito intranet riservato ai Componenti della Commissione per la lavorazione telematica dei ricorsi e dei pareri .....	“	49
3.5 La casella di P.E.C. della Commissione per l'accesso .....	“	55
3.6 Massimazione on line delle decisioni e dei pareri .....	“	56
<b>4 L'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2014</b> .....	“	61
<b>5 Il ricorso Dinanzi alla Commissione per l'accesso</b> .....	“	64
5.1 La procedura .....	“	68
5.2 Le decisioni della Commissione .....	“	69
5.3 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 .....	“	69
5.4 La Revocazione delle decisioni della Commissione per l'accesso	“	71

<b>6</b>	<b>Gli esiti dei ricorsi nell'anno 2014</b> .....	“	72
6.1	Le amministrazioni resistenti .....	“	75
6.2	Ricorsi contro gli ordini professionali .....	“	80
6.3	I ricorsi presentati contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della giustizia .....	“	81
6.4	Il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca .....	“	82
6.5	I ricorsi contro i dinieghi di accesso degli Enti del settore della Salute .....	“	83
6.6	Ricorsi contro il Ministero del lavoro .....	“	83
6.7	Ricorsi nel settore della Difesa .....	“	84
6.8	Ministero dell'interno .....	“	85
6.9	Ministero dell'economia e delle finanze .....	“	85
6.10	La distribuzione geografica dei ricorsi nel 2014 .....	“	86
6.11	I ricorsi alla Commissione divisi per regione .....	“	87
6.12	L'estensione della competenza della Commissione sui ricorsi presentati contro gli enti locali in caso di carenza di difensore civico .....	“	88
<b>7</b>	<b>Le funzioni consultive della Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241/90 – I pareri</b> .....	“	90
7.1	I Pareri suddivisi per regione di appartenenza del richiedente ...	“	90
7.2	I pareri sui regolamenti delle amministrazioni in materia di diritto d'accesso .....	“	92
7.3	I richiedenti il pare suddivisi per categorie .....	“	93
7.4	Pareri richiedenti dai consiglieri comunali e provinciali .....	“	96
7.5	Inapplicabilità dell'articolo 43 del TUEL ai consiglieri regionali e ai parlamentari .....	“	98
7.6	I pareri richiesti dalle amministrazioni statali .....	“	100
<b>8</b>	<b>I pareri resi dalla Commissione nel 2014</b> .....	“	102
8.1	Categorie di documenti inaccessibili per la salvaguardia dell'ordine pubblico .....	“	102
8.2	Accesso di un parlamentare agli atti amministrativi, nell'ambito di attività di sindacato ispettivo .....	“	102
8.3	Accesso a titoli edilizi e concessioni di passo carrabile .....	“	103
8.4	Portata e limiti dell'accesso ambientale .....	“	103
8.5	Accesso dei consiglieri comunali a procedimenti disciplinari dei dipendenti comunali .....	“	104
8.6	Diritto di accesso agli atti da parte di un ex consigliere comunale .....	“	104
8.7	Accesso dei consiglieri comunali a procedimenti disciplinari dei dipendenti comunali .....	“	105

8.8	Accesso da parte di un funzionario intervenuto nel procedimento .....	“	105
8.9	Visione del protocollo informatico tramite password da parte del consigliere comunale .....	“	106
8.10	Accesso a titoli edilizi e concessioni di passo carrabile – amministrazione comunale di Portovenere .....	“	106
8.11	Portata e limiti dell’accesso ambientale .....	“	107
8.12	Accesso del consigliere comunale alla Password del programma di contabilità del Comune .....	“	107
8.13	Accesso del consigliere comunale .....	“	107
8.14	Accesso ai documenti relativi ad un affidamento diretto ai sensi dell’art. 125, d.lgs. 136/2006 .....	“	108
8.15	Accesso dei Consiglieri comunali alla corrispondenza dell’Amministrazione comunale con la Procura della Corte dei conti .....	“	108
8.16	Accesso del cittadino residente .....	“	109
8.17	Accesso a documentazione di procedimenti disciplinari .....	“	109
8.18	Accesso del sindacato di polizia a documentazione con dicitura riservata amministrativa .....	“	110
8.19	Accesso di un consigliere della regione Lombardia agli atti dell’Agenzia del Demanio inerenti la gestione del complesso monumentale della Certosa di Pavia .....	“	111
8.20	Accesso ad atti parte di un procedimento non concluso da parte delle organizzazioni sindacali .....	“	111
8.21	Ammissibilità della produzione a terzi di documenti oggetto di diritto di accesso .....	“	112
8.22	Accesso a documentazione amministrativa inerente ad un procedimento disciplinare .....	“	112
8.23	Limiti al diritto di accesso del consigliere comunale .....	“	113
8.24	Possibilità di derogare all’obbligo di preventiva informativa all’interessato per l’accesso ai documenti amministrativi .....	“	113
8.25	Limiti del diritto di accesso dei consiglieri comunali ai sensi dell’articolo 43, comma 2 del D.lgs. n.267 del 2000 .....	“	114
8.26	Accesso alla SCIA del confinante .....	“	115
8.27	Tutela della riservatezza e dell’anonimato- accesso ed esposto nell’ambito del procedimento disciplinare .....	“	115
8.28	Accesso agli atti di una dirigente scolastica .....	“	115
8.29	Accesso agli atti ai sensi della legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modifiche. Richiesta di parere .....	“	116
8.30	Accesso agli atti di una dirigente scolastica .....	“	116
8.31	Accesso a documentazione di procedimenti disciplinare – parere .....	“	117
8.32	Accesso agli atti di una procedura di selezione per contratto a tempo indeterminato presso l’Agenzia del Demanio .....	“	118

8.33	Esercizio del diritto di accesso di un consigliere comunale .....	“	118
8.34	Accesso agli atti di gara da parte di assessore comunale .....	“	119
8.35	Oneri economici connessi all’esercizio dell’accesso .....	“	119
8.36	Accesso analisi acqua potabile .....	“	119
<b>9</b>	<b>Gli interventi della Commissione .....</b>	“	120
<b>10</b>	<b>L’applicazione del diritto d’accesso ai documenti amministrativi attraverso le decisioni rese della Commissione nell’anno 2014 .....</b>	“	122
<b>11</b>	<b>Gli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale dell’attività giustiziale della Commissione per l’accesso .....</b>	“	184
	<b>Indice delle Figure .....</b>	“	187

## Introduzione

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.

Al cittadino è riconosciuto il diritto di accedere agli atti 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. Dunque, il segreto con l'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990 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>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La legge n. 241 del 1990 è stata ripetutamente modificata negli ultimi anni. In particolare le norme in essa contenute in materia di accesso ai documenti amministrativi e di trasparenza sono state modificate, dapprima con la legge 3 agosto 1999, n. 265 e con la legge 24 novembre 2000, n. 340, quindi sono intervenute la legge 13 febbraio 2001, n. 45 e il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, poi la legge 11 febbraio 2005, n. 15 e, in fine, la legge 8 giugno 2009, n. 69 e il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Da ultimo, è intervenuta la legge 7 agosto 2015, n. 124.

<sup>2</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 trasparenza dell'amministrazione, ormai divenuta cardine fondamentale dell'agire pubblico, 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.

Sulla scia di tali principi, dapprima il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150<sup>3</sup> ha introdotto il concetto di trasparenza intesa come accessibilità totale<sup>4</sup>, 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 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, da ultimo, il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33<sup>5</sup> che ha sancito il principio generale di trasparenza<sup>6</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, senza autenticazione ed identificazione. 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>7</sup>

E' stato, comunque, mantenuto inalterato l'assetto del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, con riferimento agli atti amministrativi non soggetti agli obblighi di pubblicità di cui al succitato decreto, così come disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e dal DPR 184 del 2006 ed è stato espressamente confermata la piena competenza della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi in tale ambito<sup>8</sup>.

La Legge n. 241 del 1990 attribuisce diverse funzioni alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, che verranno esaminate nel dettaglio nei capitoli

---

<sup>3</sup> Recante " Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.", pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 254 del 31 ottobre 2009, supplemento ordinario n. 197)

<sup>4</sup> Vedi l'articolo 11, decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

<sup>5</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).

<sup>6</sup> Vedi l'articolo 1, decreto legislativo n. 33 del 2013.

<sup>7</sup> Vedi articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 33 del 2013.

<sup>8</sup> Vedi articolo 4, comma 7 del decreto legislativo n. 33 del 2013.

che seguono. Essa è 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.

L'operato della Commissione per l'accesso, è divenuto uno dei principali spazi di dialogo e confronto tra cittadini e pubblica amministrazione finalizzati 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.

Nel corso dell'anno 2014, a riprova dell'aumentata consapevolezza da parte dei cittadini del proprio diritto all'accesso, sempre più sentito come un'esigenza imprescindibile, la Commissione ha visto notevolmente crescere il numero dei ricorsi presentati e decisi.

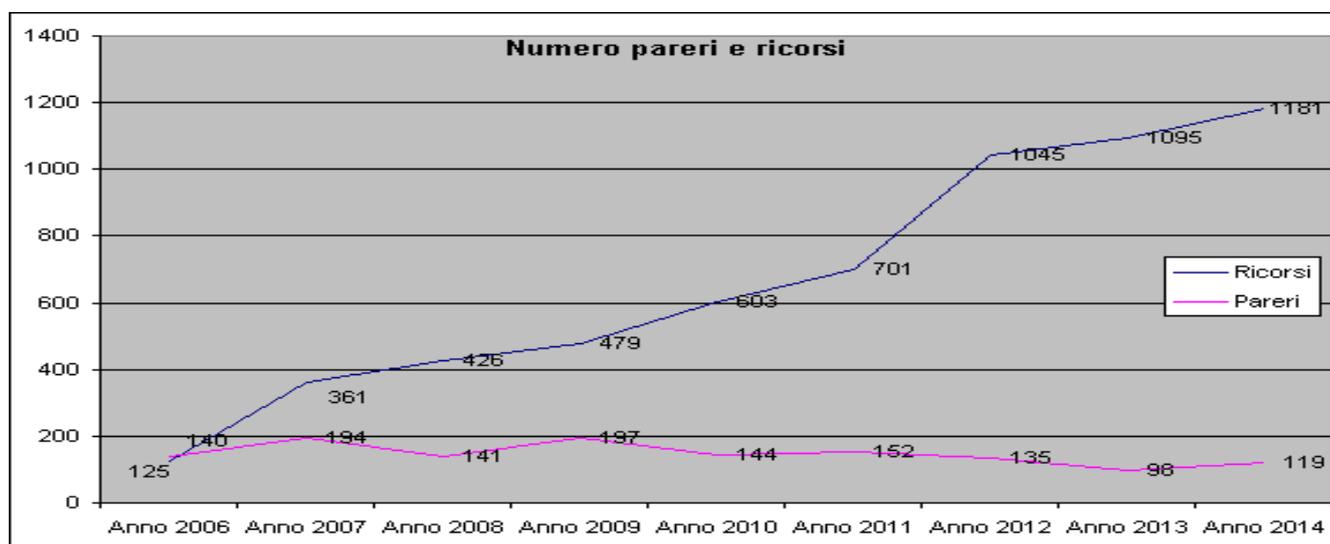
## 1 La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi - ruolo e attività a 25 anni dalla sua istituzione

A circa 25 anni dalla sua istituzione 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 2014, 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. 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 2014, la commissione si è riunita in seduta plenaria 15 volte e ha deciso complessivamente 1181 ricorsi. Oltre all'intensificarsi dell'attività giustiziale - peraltro in continua crescita a partire dal 2006 - la Commissione ha registrato nel 2014 anche un incremento dell'attività consultiva, prevista dall'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 ed ha reso, nel corso dell'anno considerato, 119 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 2014**



Dal grafico che precede si può notare che rispetto al 2006 (125 ricorsi), già 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 2016). 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 confermata 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 alla **figura 1** sopra riportata, la Commissione, attraverso la propria sempre più intensa 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 capitoli seguenti di questa relazione, in particolar modo, con riferimento alle pronunce, sia in sede consultiva, sia in sede giustiziale intervenute nell'anno 2014.

## 1.1 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: "e' composta da dodici membri" sono sostituite dalle seguenti: "e' 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;

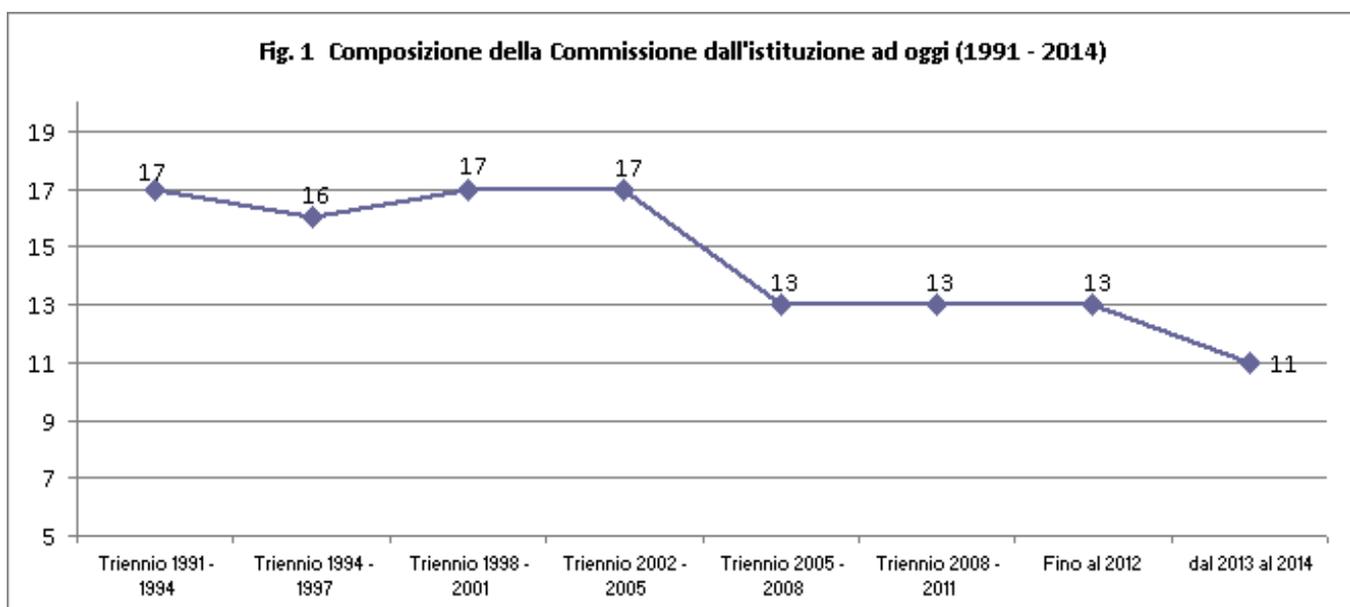
Lo stesso articolo 47-bis della legge n. 98 del 2013 ha inserito, dopo il comma 2, dell'articolo 27 della L. n. 241 del 1990, il comma 2-*bis* che recita: "La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti, per tre sedute consecutive, ne determina la decadenza".

Il citato articolo 47-bis, inoltre, al comma 2 prevede che la Commissione per l'accesso, così come da ultimo modificata, e'ricostituita entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge 98 del 2013. Fino alla data di nuova costituzione, la Commissione continua ad operare nella precedente composizione.

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

Di seguito, si riporta, nel dettaglio, la composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, nel corso dei venticinque anni della sua esistenza .

**Figura 2: La commissione nella sua composizione dall'istituzione al 2014**



## 1.2 Composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dall'istituzione al 2014

Di seguito si riportano, nel dettaglio, le composizioni della Commissione succedutesi nel tempo.

### COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI DAL 1991 AD OGGI

---

#### 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. Silvano 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.

---

#### 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.

#### **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.

#### **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.

---

**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.

---

#### 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).

---

#### 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).

---

#### TRIENNIO 2013-2015

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

---

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato Pres. Filippo PATRONI GRIFFI.

**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 provvederà 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.

---

### 1.3 Composizione attuale

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è stata ricostituita con D.P.C.M. 15/7/2005, D.P.C.M. 22/9/2006, D.P.C.M. 28/8/2008, D.P.C.M. 27/3/2009, D.P.C.M. 8/9/2011, D.P.C.M. 21/11/2013 e da ultimo D.P.C.M. 29/04/2015. Si riporta di seguito l'elenco dei componenti attuali:

- Prof. Claudio DE VINCENTI, Presidente, Sottosegretario di Stato;
- Il 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;
- 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 La Trasparenza organizzativa e l'accesso civico ai sensi del d.lgs. n.33 del 2013

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante: "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", ha essenzialmente ripreso i principi dell'articolo 11 del d.lgs. n. 150 - che è stato espressamente abrogato - ampliando la portata del concetto di trasparenza, assunto a "*Principio generale di trasparenza*"<sup>9</sup> dell'amministrazione, rafforzando l'obbligo di pubblicazione sui siti internet istituzionali degli atti concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la sua realizzazione (i così detti atti organizzativi, relativi all'esercizio dei servizi pubblici e alla misurazione delle prestazioni) e introducendo il nuovo istituto dell'accesso civico, quale strumento offerto al cittadino per vigilare sul corretto, efficace ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

Anche questa relazione si riferisce in modo specifico all'attività svolta dalla Commissione per l'accesso nel corso dell'anno 2014, e attiene esclusivamente alla trasparenza intesa, ai sensi della legge n. 241 del 1990, come accesso ai documenti amministrativi, appare tuttavia utile riportare qualche breve cenno alle nuove disposizioni normative, introdotte dal citato decreto legislativo.

Anche se la nuova disciplina della trasparenza - intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, finalizzata alla promozione di forme diffuse di controllo generalizzato sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche - non ha direttamente modificato le norme sull'accesso ai documenti amministrativi di cui alla legge n. 241 del 1990, né le funzioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (che anzi sono espressamente fatte salve dall'articolo 4, commi 6 e 7 del d.lgs. n. 33 del 2013), tuttavia, di fatto, vi sono state rilevanti ricadute sull'attività e sul ruolo della Commissione stessa.

La legge anticorruzione n. 190/2012, all'articolo 1, comma 35, ha delegato al Governo "*il riordino della disciplina riguardante gli **obblighi** di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte **delle pubbliche amministrazioni***". Al successivo comma 36 ha precisato che la delega attiene al livello essenziale delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione - "*a fini di...contrastato della corruzione e della **cattiva** amministrazione*".

All'articolo 1, il d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce il principio generale di trasparenza posto a salvaguardia dell'efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche.

In particolare, il principio di trasparenza è inteso 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*". Si tratta, di fatto, così come formulato dal legislatore, di una forma di controllo generalizzato e diffuso non soltanto di stretta legalità ma anche di merito. Lo stesso articolo 1, al secondo comma, precisa che la trasparenza è assicurata "*nel rispetto delle*

---

<sup>9</sup> Vedi articolo 1, d.lgs. n.33 del 2013

disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezioni dei dati personali”, e “concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”. Viene, inoltre, riconosciuto al cittadino uno specifico “*diritto ad una buona amministrazione*”, che viene collocato tra i “*diritti civili, politici e sociali*” che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con conseguente attribuzione del rilievo previsto dall’art. 117, lett. m), della Costituzione.

Il successivo articolo 5 del citato d.lgs. n.33 del 2013 ha introdotto, a tutela del principio di trasparenza innanzi descritto, uno specifico “*accesso civico*”, finalizzato ad ottenere la pubblicazione di quei “*documenti, informazioni o dati*” che malgrado rientrino nell’obbligo di pubblicazione, non siano stati pubblicati.

## 2.1 Differenza dell’*accesso civico* rispetto all’accesso ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990

L’accesso civico introdotto dal d.lgs. n.33 del 2013 è un nuovo istituto giuridico che non attribuisce un vero e proprio diritto d’accesso in senso stretto ai documenti amministrativi, ma una specifica e peculiare azione di adempimento, finalizzata ad ottenere, dal responsabile della trasparenza di ogni singola amministrazione, l’adempimento dell’obbligo di pubblicità e che prevede anche lo strumento di un ricorso amministrativo al titolare del potere sostitutivo di cui all’art. 2, comma 9 bis, della legge n. 241/90.

La nuova figura dell’accesso civico, così come formulata dal legislatore del 2013, presta il fianco ad una serie di dubbi interpretativi. Innanzi tutto si può osservare che l’articolo 1, comma 1 del d.lgs. 33 /2013 afferma che “*la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche*”. Posto in questi termini il concetto di “trasparenza” appare poco chiaro, non essendo univoci i termini “accessibilità totale” e “informazioni” su cui esso è fondato.

Infatti, per “accessibilità” si può intendere la *generica* possibilità di accedere ad una informazione, o lo specifico concetto *tecnico - giuridico* di facoltà di esercitare il diritto d’accesso, così come disciplinato dalla legge n. 241 del 1990, le cui disposizioni sono peraltro espressamente richiamate dall’articolo 4, comma 6 del d.lgs in esame, per stabilire i limiti alla diffusione e all’accesso delle informazioni.<sup>10</sup>

In realtà, stando al dato letterale del dettato normativo qui in esame, l’accessibilità (*in senso tecnico giuridico*) sembra intervenire solo – ed eventualmente – in seconda battuta, nel caso in cui la conoscibilità a mezzo della pubblicità sui siti internet sia insufficiente. La trasparenza dovrebbe quindi essere intesa come **conoscibilità** – al più - come **pubblicità** e non già come accessibilità in senso tecnico - giuridico.

---

<sup>10</sup> L’articolo 4, comma 6 testualmente recita:” Restano fermi i limiti alla diffusione e all’accesso delle informazioni di cui all’articolo 24, commi 1 e 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche, di tutti i dati di cui all’articolo 9 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, di quelli previsti dalla normativa europea in materia di tutela del segreto statistico e di quelli che siano espressamente qualificati come riservati dalla normativa nazionale ed europea in materia statistica, nonché quelli relativi alla diffusione dei dati idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale.

Inoltre, l'affermazione di principio della *accessibilità totale*, formulata dall'art. 1 del decreto legislativo n. 33 del 2013 è in parte attenuata dal successivo articolo 4, comma 6, che, come detto, fa espressamente salvi i limiti oggettivi all'accesso posti dall'art. 24 della legge n. 241/90.

In sostanza, l'unica novità di rilievo che emerge dalle disposizioni qui in esame è il fatto che viene meno la necessità di uno specifico interesse dell'accedente e che *l'accesso civico* è esteso non solo ai documenti amministrativi ma anche alle semplici informazioni, escluse ai sensi della legge n. 241 del 1990 dall'accesso. Peraltro, l'art. 1 del decreto legislativo n. 33 del 2013 non chiarisce quale sia l'oggetto specifico del termine "informazioni".

Tuttavia, la legge 241/90, tuttora vigente, continua a consentire, in linea di principio, l'accesso ai soli "*documenti amministrativi*", dando di essi, all'art. 22, comma 1, lettera d), la specifica definizione. escludendo – almeno di regola – l'accesso alle semplici "*informazioni*", intese nel senso residuale di "notizie" non materializzate in un documento, cartaceo o informatico.

Viceversa, la legge delega n. 190 del 2012 parla di accesso agli "*atti, documenti e informazioni*", senza specificare se ci sia una qualche differenza tra questi termini.

Nel d.lgs. n. 33 del 2013<sup>11</sup> è adottato il termine "informazioni" in senso certamente omnicomprensivo, assorbendo in esso anche l'area in precedenza assegnata al diritto d'accesso; e questo anche se poi al successivo art. 3 si parla di "*tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria*". In ogni caso, anche le "informazioni" e i "dati", una volta pubblicati, sui siti internet istituzionali, acquisiscono un formato elettronico, che li rende anch'essi, a tutti gli effetti, "documenti amministrativi" ai sensi della definizione contenuta nella legge n. 241/90. Di conseguenza, può verificarsi la circostanza che *su uno stesso documento amministrativo* possano essere operati *due distinti accessi*: quello esercitato ai sensi della legge n. 241/90 e quello *civico*, previsto ai sensi del d.lgs. n. 33/del 2013.

Una netta distinzione tra i due ambiti applicativi è certamente data dal fatto che la trasparenza generale di cui all'articolo 1 del d.lgs. n. 33 del 2013 concerne specificatamente i documenti e le informazioni inerenti "*l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*", mentre l'accesso esercitato ai sensi della legge n. 241 del 1990 riguarda i documenti residuali che non rientrano in tale categoria. Ma, poiché è difficile immaginare documenti e informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni che non attengano né alla loro organizzazione né alla loro attività, di fatto, la sfera di pertinenza dell'accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dalla legge n. 241 del 1990 e quella della trasparenza, ex decreto n. 33/2013, appaiono coincidere, in larga parte. Tuttavia, dal dato testuale dell'art. 4, comma 7, del decreto n. 33 del 2013, emerge che sono lasciati alla vecchia disciplina dettata dalla legge n. 241 del 1990 solo gli "*atti amministrativi non soggetti agli obblighi di pubblicità*".

La Commissione per l'accesso - confrontandosi con i casi concreti sottoposti alla sua attenzione da cittadini che hanno rivolto, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, istanza di riesame di dinieghi all'accesso a documenti amministrativi rientranti nella

---

<sup>11</sup> In modo identico a quanto già risultante nel testo dell'abrogato articolo 11 del decreto n. 150 del 2009.

categoria dei documenti per i quali vige l'obbligo di pubblicazione e piena visibilità sui siti internet, ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, ha confermato il proprio orientamento, già espresso nel corso dell'anno 2013 e anche nel 2012 - in sede di applicazione dell'articolo 11 del d.lgs. n.150 del 2009 – affermando costantemente, nelle proprie decisioni, che, comunque, sono sempre accessibili, senza necessità di dimostrazione di uno specifico interesse da parte del richiedente, tutti gli atti rientranti nella disciplina dettata dal d.lgs. 33/2013 e, conseguentemente, accogliendo i ricorsi presentati avverso i dinieghi delle amministrazioni volti a negare atti per i quali vige l'obbligo di pubblicazione sui siti internet.

Premesso quanto sopra, la Commissione per l'accesso ritiene utile suggerire al legislatore, come già ebbe occasione di sottolineare nella relazione al Parlamento per l'anno 2013, che la disciplina, introdotta dal decreto n. 33/2013, venga integrata e coordinata con le vigenti norme in materia d'accesso di cui alla legge n. 241 del 1990.

In particolare, sarebbe auspicabile un intervento legislativo volto a chiarire meglio di quali strumenti giustiziali possa disporre il cittadino che eserciti l'accesso ex d.lgs. 33/2013, nel caso di resistenza attiva o passiva della pubblica amministrazione.

Infatti, dal dato letterale delle norme vigenti, appare dubbio se, per l'accesso a fini di trasparenza e per l'accesso civico sia, comunque, azionabile il ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso.

In caso di interpretazione negativa verrebbe meno, per tutti gli atti soggetti a pubblicazione obbligatoria, una forma di tutela, in via amministrativa, attualmente garantita dalla legge n. 241 del 1990 per l'accesso ai documenti amministrativi, con grave *vulnus* dell'effettiva possibilità di far valere concretamente i nuovi principi di trasparenza affermati dal d.lgs. n. 33/2013, anche perché la Commissione per l'accesso sta tuttora svolgendo, a titolo totalmente gratuito, e con la massima semplicità procedurale, un'autorevole, preziosa, rapida e capillare attività di orientamento delle pubbliche amministrazioni e degli amministrati, con conseguente deflazione del contenzioso giurisdizionale in materia.

Viceversa, per il nuovo accesso civico, in mancanza di uno specifico rimedio amministrativo *super partes*, resterebbe azionabile soltanto la tutela in sede giurisdizionale.

Va infine considerato che, ad avviso della Commissione per l'accesso, sarebbe auspicabile eliminare l'incomprensibile dicotomia tra "accesso ai documenti amministrativi" e "accesso alle informazioni", fondendo le due figure in un'unica forma d'accesso.

## **2.2 I limiti di competenza della Commissione per l'accesso in ambito di accesso civico**

La Commissione si è parecchie volte pronunciata, nel corso del 2014, sia in sede consultiva che in sede giustiziale, circa l'applicabilità o meno dell'accesso *ex lege* 241/90 ai documenti amministrativi rientranti nella categoria degli atti organizzativi, per i quali vige il regime di trasparenza e visibilità assoluta da parte di tutti i cittadini, a prescindere dalla sussistenza di uno specifico e differenziato interesse all'accesso in capo al richiedente, in

quanto, ai sensi del decreto legislativo n. 33 del 2013<sup>12</sup>, sono assoggettati all'obbligo di pubblicazione sui siti delle pubbliche amministrazioni.

La posizione espressa dalla Commissione è stata nel senso della piena accessibilità di tutti gli atti e documenti organizzativi soggetti agli obblighi di pubblicazione, in considerazione del fatto che sarebbe illogico e contraddittorio negare il diritto d'accesso a tali atti, ai soggetti che li richiedano in quanto aventi la titolarità di un interesse diretto all'accesso ai sensi della legge n. 241 del 1990, atteso il principio di piena visibilità consentita a tutti i cittadini.

Nello specifico, la Commissione si era già espressa nel 2012 e 2013, affermando la piena trasparenza amministrativa degli atti organizzativi e stabilendo l'obbligo di pubblicazione dei provvedimenti di liquidazione delle competenze al personale e dei compensi corrisposti e la conseguente accessibilità totale di tali atti.

In particolare, nel parere n. 2.1 espresso il 3 luglio 2012 la Commissione ha affermato, tra l'altro che, ai sensi dell'art. 11 comma 1 del d.lgs n. 150/2009, la trasparenza amministrativa è intesa come "...accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e dell'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali. In tale ottica, "ogni amministrazione provvede alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati sui propri siti istituzionali" (art. 11 comma 4).

L'amministrazione ha, peraltro, l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e sulle componenti legate alla retribuzione di risultato nonché le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo (articolo 11, comma 8, lettere g) e h) del d.lgs. n. 150 del 2009). Parere 2.1 del 3 luglio 2012)

Nel corso del 2014 diverse sono state le pronunce rese dalla Commissione su tale tematica. In particolare, la Commissione attraverso le proprie decisioni ha affermato la propria piena competenza a decidere nel merito sui ricorsi presentati contro dinieghi inerenti a documenti rientranti negli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs n. 33 del 2013, qualora la richiesta d'accesso, ancorché formulata in termini di accesso civico, provenga da soggetti in capo ai quali effettivamente sussista l'interesse specifico e differenziato all'accesso ai sensi della legge n. 241 del 1990, ritenendo in tali casi necessario dover affermare l'ostensibilità di tali documenti, in applicazione della legge n.241 del 1990 e di dover accogliere tali ricorsi. Viceversa, la Commissione stessa si è sempre dichiarata incompetente ad esaminare quei casi in cui in capo all'accedente - che abbia impugnato il diniego dell'amministrazione ad ostendere documenti ricadenti negli obblighi di pubblicità sui siti internet istituzionali - non sia riscontrabile un interesse qualificato all'accesso, dichiarando tali ricorsi inammissibili, in applicazione dell'articolo 4, comma 7 del d.lgs n. 33 del 2013 che delimita la competenza della Commissione per l'accesso, escludendo espressamente che possa occuparsi di accesso civico, atteso che la norma citata precisa che la Commissione per l'accesso continua ad operare al fine di assicurare la trasparenza degli atti amministrativi non soggetti agli obblighi di pubblicità.

---

<sup>12</sup> Già l'articolo 11 del decreto legislativo n. 150 del 2009, che è stato poi abrogato dal decreto legislativo n. 33 del 2013, prevedeva già tale obbligo.

Pertanto, non essendo prevista una tutela in sede amministrativa avverso i dinieghi di accesso civico, in tali casi, il cittadino che vorrà contestare all'amministrazione il mancato rispetto degli obblighi di pubblicità, dovrà rivolgersi al TAR.

### **2.3 Le innovazioni di principio in materia di accesso contenute nella legge 7 agosto 2015 n. 124 (c.d. legge Madia)**

Successivamente al decreto legislativo n. 33 del 2013, è intervenuta la legge 7 agosto 2015, n. 124. Pur essendo la presente relazione riferita all'attività svolta dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2014, si ritiene utile inserire, qui di seguito, un paragrafo dedicato alle novità introdotte dalla citata legge in materia di trasparenza e di accesso ai documenti amministrativi.<sup>13</sup>

L'articolo 1 della legge n. 124 del 2015 intitolato "Carta della cittadinanza digitale", reca una delega al Governo in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni con finalità di garantire agli amministrati il diritto di accesso in modalità digitale. A tal fine i decreti delegati dovranno modificare il Codice dell'Amministrazione digitale. Ciò comporta la ridefinizione in chiave digitale dei procedimenti amministrativi, che dovranno essere tutti accessibili on line con un solo PIN universalmente accettato. La norma comporta, quindi, due correlate modifiche di fondo alla legge n. 241 del 1990 relative, l'una al procedimento amministrativo, l'altra al diritto d'accesso, consistenti nella trasposizione di entrambi nella dimensione digitale. Il che, ovviamente, trascende - e non di poco - il mero aspetto formale.<sup>14</sup>

L'articolo 7 della legge 124 del 2015, intitolato alla "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza" reca una delega al Governo per integrare e correggere il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni. In particolare, in materia di trasparenza, la norma citata, alla lettera (f), reca il seguente principio e criterio direttivo: *"definizione, in relazione alle esigenze connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali ... dei diritti dei membri del Parlamento inerenti all'accesso ai documenti amministrativi e alla verifica sull'applicazione delle norme sulla trasparenza amministrativa nonché dei limiti derivanti dal segreto e dal divieto di divulgazione e dei casi di esclusione a tutela di interessi pubblici e privati."*

L'attuazione di tale delega colmerà una vistosa ed irrazionale lacuna della normativa sulla trasparenza e l'accesso che, allo stato, non prevede, per i membri del Parlamento, alcun diritto di accesso collegato alla funzione e differenziato da quello generalmente riconosciuto a chiunque per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Ciò a differenza di quanto accade per i consiglieri comunali e provinciali, ai quali l'art. 43 del D. leg. vo 18/8/2000, n. 267 riconosce "il diritto di ottenere dagli uffici del Comune e della provincia nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti tutte le notizie ed

---

<sup>13</sup> Estratto dalla Relazione dell'Avv. Ignazio Francesco Caramazza, presentata al Convegno di studi "Le Regole dell'azione amministrativa: dalla legge 7.8.1990, n. 241 alla legge 7.8.2015, n. 124", organizzato dalla Società italiana degli Avvocati amministrativisti e tenutosi a Roma, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, l'11 dicembre 2015.

<sup>14</sup> I.F. Caramazza, Le regole dell'azione amministrativa dalla l. 7.8.'90 alla l. 7.8.2015, cit. ,pp. 7 e 8.

informazioni in loro possesso utili all'espletamento del proprio mandato". Da notare che alcune Regioni hanno adottato analoghe norme per il consiglieri regionali.<sup>15</sup>

L'articolo 7 sopra richiamato, alla lettera (h), contempla i seguenti principi e criteri direttivi: "... *riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto e di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e nell'utilizzo delle risorse pubbliche, ...previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso...*"

L'ultimo criterio direttivo sopra citato si coordina, poi, con quello precedente di cui alla lettera (g) che contempla l'individuazione dei soggetti competenti ad irrogare le sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza.

L'attuazione di tale delega segnerà un vero e proprio mutamento di dimensioni del diritto di accesso (attualmente riconosciuto solo a tutela di situazioni giuridicamente protette) promuovendolo dalla qualificazione attuale di "*pretesa strumentale per l'eventuale tutela di posizioni normativamente qualificate*"<sup>16</sup> a strumento di controllo popolare o politico dell'azione della pubblica amministrazione.<sup>17</sup>

Va detto in proposito che verrà così – più di un quarto di secolo dopo – accolta la proposta della Commissione Nigro che prevedeva il riconoscimento del diritto di accesso "a tutti" e che il parlamento aveva modificato, ritenendola troppo in anticipo sui tempi, funzionalizzando il diritto di accesso alla tutela di "*situazioni giuridicamente rilevanti*" (art. 22 L. 241/90 nel testo originario sostanzialmente confermato da quello attualmente vigente).

Un ulteriore ampliamento del diritto di accesso riguarda, poi, il suo oggetto, che nella legge 241/'90 era individuato nei "*documenti*" detenuti dalle pubbliche amministrazioni mentre nell'articolo 7 della legge 124/'15 è individuato nei "*dati e documenti*" detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Naturalmente non è dato prevedere come il legislatore delegato interpreterà il sostantivo "dati". La soluzione più semplice sembrerebbe quella di dare al vocabolo il significato di "*informazioni*". In ogni caso si tratterà, comunque, di un potenziamento del diritto di accesso allo stato rigorosamente limitato nel suo oggetto.

Con l'attuazione della delega in esame si avrà, quindi, finalmente, quella Amministrazione "*dai cassette aperti*" o "*casa di vetro*" che hanno gli U.S.A. dal 1967 (Freedom of Information Act), la Francia del 1978 e la Svezia ... del 1766<sup>18</sup>

Tale norma viene, poi, rafforzata dalla previsione di sanzioni da irrogare alle amministrazioni che non ottemperano agli obblighi di legge in materia di accesso; Amministrazioni che erano la maggioranza all'indomani dell'approvazione della legge 241/'90 ma che sono, ancora oggi, un buon numero.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> I.F. Caramazza, *Le regole dell'azione amministrativa dalla l. 7.8.'90 alla l. 7.8.2015*, cit. ,p. 8

<sup>16</sup> Vedi Cons. di Stato Sez.VI, 27.3.1992 n. 193

<sup>17</sup> I.F. Caramazza, *Le regole dell'azione amministrativa dalla l. 7.8.'90 alla l. 7.8.2015*, cit. ,p. 9

<sup>18</sup> I.F. Caramazza, *Dal principio di segretezza al principio di trasparenza, profili generali di una riforma*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Giuffrè, 1996.

<sup>19</sup> I.F. Caramazza, *Le regole dell'azione amministrativa dalla L. 7.8.'90 alla l. 7.8.2015*, cit. ,p.

## 2.4 Trasparenza amministrativa ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013 e riservatezza - La direttiva del Garante per la privacy del 2014

Il Garante per la Privacy ha emanato il 30 maggio 2014, le "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati".

Le nuove linee guida, si riferiscono sia alla pubblicazione di informazioni che la PA è obbligata a pubblicare su Internet per questioni di trasparenza, sia agli obblighi di pubblicità degli atti amministrativi (es. pubblicazioni matrimoniali, deliberazioni sull'albo pretorio on line, avviso di deposito delle cartelle esattoriali etc.). I punti salienti della direttiva possono essere sinteticamente riassunti come segue.

- 1) Sui siti online della Pa devono essere **pubblicati solo dati esatti, aggiornati e necessari**. Prima di mettere on line sui siti istituzionali informazioni, atti e documenti amministrativi contenenti dati personali, le amministrazioni devono verificare che esista una norma di legge o di regolamento che ne preveda l'obbligo.
- 2) E' sempre **vietato diffondere informazioni sulla salute e sulla vita sessuale** delle persone. I dati sensibili (etnia, religione, appartenenze politiche etc.) possono essere diffusi solo laddove indispensabili al perseguimento delle finalità di rilevante interesse pubblico.
- 3) L'obbligo previsto dal d.lgs n.33 del 2013 per la P.a. di pubblicare dati in "formato aperto", non comporta che tali dati siano anche "dati aperti", cioè liberamente utilizzabili da chiunque per qualunque scopo. Il **riutilizzo dei dati personali** non deve pregiudicare, anche sulla scorta della direttiva europea in materia, il diritto alla privacy.
- 4) **L'obbligo di indicizzare i dati** nei motori di ricerca generalisti (es. Google) durante il periodo di pubblicazione obbligatoria è limitato ai soli dati tassativamente individuati dalle norme in materia di trasparenza. Vanno dunque esclusi gli altri dati che si ha l'obbligo di pubblicare per altre finalità di pubblicità (es. pubblicità legale sull'albo pretorio, pubblicazioni matrimoniali etc).
- 5) Il periodo di mantenimento on line dei dati è generalmente fissato in 5 anni. Sono previste però alcune deroghe.
- 6) A **tutela di fasce deboli**, persone invalide, disabili o in situazioni di disagio economico, sono previste limitazioni nella pubblicazione dei dati identificativi.
- 7) Il rispetto dei principi di esattezza, necessità, pertinenza e non eccedenza, permanenza on line limitata nel tempo dei dati personali, vale anche per la **pubblicazione di atti per finalità diverse dalla trasparenza** (albo pretorio online degli enti locali, graduatorie di concorsi ecc.).

A completamento della disamina inerente le problematiche connesse alla trasparenza organizzativa introdotta dal d.lgs n. 33 del 2013 e al nuovo istituto dell'accesso civico, di cui ai due paragrafi che precedono, si riporta, qui di seguito, la direttiva dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali in materia di limiti al trattamento dei dati personali contenuti nei documenti amministrativi rientranti negli obblighi di pubblicità sui siti web istituzionali ai sensi del d.lgs n.33 del 2013.

***"Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati"***

**(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2014)**

Registro dei provvedimenti n. 243 del 15 maggio 2014

**IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI**

Nella riunione odierna, in presenza del dott. Antonello Soro, presidente, della dott.ssa Augusta Iannini, vicepresidente, della dott.ssa Giovanna Bianchi Clerici e della prof.ssa Licia Califano, componenti, e del dott. Giuseppe Busia, segretario generale;

VISTA la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 95/46/CE del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati;

VISTO il Codice in materia di protezione dei dati personali (d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, di seguito "Codice");

CONSIDERATO il "Parere del Garante su uno schema di decreto legislativo concernente il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle P.a." del 7 febbraio 2013 (in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it), doc. web n. 2243168);

VISTO il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" (in G.U. 5 aprile 2013, n. 80);

VISTE le "Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web" del 2 marzo 2011 (in G.U. 19 marzo 2011, n. 64, p. 32; in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it), doc. web n. 1793203);

ESAMINATE le segnalazioni e i quesiti pervenuti in ordine al trattamento dei dati personali derivante dagli obblighi di pubblicazione di atti e informazioni nel web contenuti nel citato d. lgs. n. 33/2013;

RITENUTA l'opportunità di individuare un quadro organico e unitario di garanzie finalizzato a indicare apposite cautele in relazione alle ipotesi di diffusione di dati personali mediante la pubblicazione sui siti web da parte di organismi pubblici e in particolare di quelli chiamati a dare attuazione al d. lgs. n. 33/2013 attraverso l'adozione di nuove "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati";

CONSIDERATO che tali nuove Linee guida sono state elaborate come opportuno supporto fornito a tutti i soggetti pubblici e altri enti obbligati per favorire l'implementazione, sotto il profilo della protezione dei dati personali, delle numerose e complesse disposizioni normative che si sono succedute negli ultimi anni in materia di pubblicazione e di diffusione dei dati, specie con riguardo al conseguimento della finalità di trasparenza;

RILEVATO che il quadro legislativo e regolamentare incidente su tale materia andrà soggetto a ulteriori modificazioni, segnatamente in relazione alla necessità di recepire nell'ordinamento nazionale la nuova direttiva 2013/37/UE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, e che pertanto potranno essere adottate altre linee guida e provvedimenti anche sulla base di una leale collaborazione con le altre autorità competenti;

TENUTO CONTO delle osservazioni e dei riscontri ricevuti dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dall'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (già CIVIT e ora ANAC) e dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID);

VISTA la documentazione in atti;

VISTE le osservazioni dell'Ufficio, formulate dal segretario generale ai sensi dell'art. 15 del regolamento del Garante n. 1/2000;

Relatore la prof.ssa Licia Califano;

DELIBERA

1) ai sensi dell'art. 154, comma 1, lett. h), del Codice di adottare le "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati" contenute nel documento allegato che forma parte integrante della presente deliberazione;

2) che copia del presente provvedimento sia trasmessa al Ministero della giustizia-Ufficio pubblicazione leggi e decreti, per la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 15 maggio 2014

IL PRESIDENTE

Soro

IL RELATORE

Califano

IL SEGRETARIO GENERALE

Busia

---

***"Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati"*** (Allegato alla deliberazione n. 243 del 15 maggio 2014)

SOMMARIO:

INTRODUZIONE

OBBLIGHI DI PUBBLICITÀ

PARTE PRIMA

PUBBLICITÀ PER FINALITÀ DI TRASPARENZA

1. Principi e oggetto del "decreto trasparenza" (artt. 1, 2 e 3 del d. lgs. n. 33/2013)

2. Limiti generali alla trasparenza (artt. 1 e 4 del d. lgs. n. 33/2013)

3. Pubblicazione di dati personali ulteriori (art. 4, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013)

4. Qualità delle informazioni (art. 6 del d. lgs. n. 33/2013)
5. Modalità di pubblicazione online dei dati personali (art. 7 del d. lgs. n. 33/2013)
6. Limiti al "riutilizzo" di dati personali (artt. 4 e 7 del d. lgs. n. 33/2013)
7. Durata degli obblighi di pubblicazione (artt. 8, 14, comma 2, 15, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013)
- 7.a. Le sezioni di "archivio" dei siti web istituzionali (art. 9, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013)
8. Indicizzazione tramite motori di ricerca (art. 9, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013)
9. Indicazioni per specifici obblighi di pubblicazione
  - 9.a. Obblighi di pubblicazione dei curricula professionali (es. art. 10, comma 8, lett. d, del d. lgs. n. 33/2013 et al.)
  - 9.b. Obblighi di pubblicazione della dichiarazione dei redditi dei componenti degli organi di indirizzo politico e dei loro familiari (art. 14 del d. lgs. n. 33/2013)
  - 9.c. Obblighi di pubblicazione concernenti corrispettivi e compensi (artt. 15, 18 e 41, del d. lgs. n. 33/2013)
  - 9.d. Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi (es. concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera, art. 23 del d. lgs. n. 33/2013)
  - 9.e. Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici e dell'elenco dei soggetti beneficiari (artt. 26 e 27 del d. lgs. n. 33/2013)
  - 9.e.i. Albo dei beneficiari di provvidenze di natura economica (d.P.R. 7 aprile 2000, n. 118)

#### PARTE SECONDA

##### PUBBLICITÀ PER ALTRE FINALITÀ DELLA P.A.

1. Limiti alla diffusione di dati personali nella pubblicazione di atti e documenti sul web per finalità diverse dalla trasparenza
2. Accorgimenti tecnici in relazione alle finalità perseguite
  - 2.a. Evitare l'indicizzazione nei motori di ricerca generalisti
  - 2.b. Tempi limitati e proporzionati di mantenimento della diffusione dei dati personali nel web
  - 2.c. Evitare la duplicazione massiva dei file contenenti dati personali
  - 2.d. Dati personali esatti e aggiornati
3. Fattispecie esemplificative
  - 3.a. Albo pretorio online degli enti locali
  - 3.b. Graduatorie

#### INTRODUZIONE

##### OBBLIGHI DI PUBBLICITÀ

Le recenti modifiche legislative in materia di pubblicità e trasparenza della pubblica amministrazione (cfr. da ultimo il d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33) hanno reso necessario un intervento del Garante diretto ad assicurare l'osservanza della disciplina in materia di protezione dei dati personali nell'adempimento degli obblighi di pubblicazione sul web previsti dalle disposizioni di riferimento.

Le presenti "Linee guida" hanno, pertanto, lo scopo di definire un quadro unitario di misure e accorgimenti volti a individuare opportune cautele che i soggetti pubblici, e gli altri soggetti parimenti destinatari delle norme vigenti, sono tenuti ad applicare nei casi in cui effettuano attività di diffusione di dati personali sui propri siti web istituzionali per finalità di trasparenza o per altre finalità di pubblicità dell'azione amministrativa. Pertanto, il presente provvedimento sostituisce le precedenti "Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web" del 2 marzo 2011 (doc. web n. 1793203).

In via preliminare, vanno distinte, considerato il profilo del diverso regime giuridico applicabile, le disposizioni che regolano gli obblighi di pubblicità dell'azione amministrativa per finalità di trasparenza da quelle che regolano forme di pubblicità per finalità diverse (es.: pubblicità legale).

In particolare, gli obblighi di pubblicazione online di dati per finalità di "trasparenza" sono quelli indicati nel d. lgs. n. 33/2013 e nella normativa vigente in materia avente a oggetto le "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". A tali obblighi si applicano le indicazioni contenute nella parte prima delle presenti Linee guida.

Accanto a questi obblighi di pubblicazione permangono altri obblighi di pubblicità online di dati, informazioni e documenti della p.a. – contenuti in specifiche disposizioni di settore diverse da quelle approvate in materia di trasparenza – come, fra l'altro, quelli volti a far conoscere l'azione amministrativa in relazione al rispetto dei principi di legittimità e correttezza, o quelli atti a garantire la pubblicità legale degli atti amministrativi (es.: pubblicità integrativa dell'efficacia, dichiarativa, notizia). Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle pubblicazioni ufficiali dello Stato, alle pubblicazioni di deliberazioni, ordinanze e determinazioni sull'albo pretorio online degli enti locali (oppure su analoghi albi di altri enti, come ad esempio le Asl), alle pubblicazioni matrimoniali, alla pubblicazione degli atti concernenti il cambiamento del nome, alla pubblicazione della comunicazione di avviso deposito delle cartelle esattoriali a persone irreperibili, ai casi di pubblicazione dei ruoli annuali tributari dei consorzi di bonifica, alla pubblicazione dell'elenco dei giudici popolari di corte d'assise, etc. A tali obblighi si riferiscono le indicazioni contenute nella parte seconda delle presenti Linee guida.

In tutti i casi, indipendentemente dalla finalità perseguita, laddove la pubblicazione online di dati, informazioni e documenti, comporti un trattamento di dati personali, devono essere opportunamente temperate le esigenze di pubblicità e trasparenza con i diritti e le libertà fondamentali, nonché la dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali (art. 2 del Codice).

In tale quadro, è opportuno evidenziare che le decisioni, assunte dalle amministrazioni pubbliche o dagli altri soggetti onerati, in ordine all'attuazione degli obblighi di pubblicità sui siti web istituzionali di informazioni, atti e documenti contenenti dati personali sono oggetto di sindacato da parte del Garante al fine di verificare che siano rispettati i principi in materia di protezione dei dati personali.

Si fa presente, altresì, che la diffusione di dati personali da parte dei soggetti pubblici effettuato in mancanza di idonei presupposti normativi è sanzionata ai sensi degli artt. 162, comma 2-bis, e 167 del Codice.

Inoltre, l'interessato che ritenga di aver subito un danno – anche non patrimoniale – in particolare per effetto della diffusione di dati personali, può far valere le proprie pretese risarcitorie, ove ne ricorrano i presupposti, davanti all'autorità giudiziaria ordinaria (art. 15 del Codice).

#### PARTE PRIMA

##### PUBBLICITÀ PER FINALITÀ DI TRASPARENZA

1. Principi e oggetto del "decreto trasparenza" (artt. 1, 2 e 3 del d. lgs. n. 33/2013)

Con il d. lgs. 14 marzo 2013 n. 33 intitolato "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" il legislatore – in attuazione della delega contenuta nella legge 6 novembre 2012, n. 190, recante: "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (art. 1, commi 35 e 36) – ha disciplinato in maniera organica i casi di pubblicità per finalità di trasparenza mediante inserzione di dati, informazioni, atti e documenti sui siti web istituzionali dei soggetti obbligati.

A tal fine, nel capo I dedicato ai "principi generali", la trasparenza è definita come "l'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" (art. 1, comma 1).

Nel medesimo capo I è precisato che "oggetto del decreto" è l'individuazione degli obblighi di trasparenza "concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni" e che "tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7" (art. 2, comma 1, e art. 3).

Si evidenzia, in proposito, che lo stesso legislatore, ai soli fini del campo di applicazione del decreto, definisce la "pubblicazione" come l'inserimento nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche previste nell'allegato al decreto stesso, dei documenti, delle informazioni e dei dati "concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni" (art. 2, comma 2).

Da ciò si deduce che tutte le volte in cui nel decreto legislativo n. 33/2013 è utilizzata la locuzione "pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente" – cfr. artt. 3, 5, 7, 8, 9, 10, 41, 43, 45, 46 e 48 – il riferimento è limitato agli "obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni" contenuti oltre che nel d. lgs. n. 33/2013 anche in altre disposizioni normative aventi analoga finalità di trasparenza, con esclusione degli obblighi di pubblicazione aventi finalità diverse.

La tipologia dei predetti obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni è schematicamente riassunta nell'allegato al d. lgs. n. 33/2013 che individua la "struttura delle informazioni sui siti istituzionali"<sup>(1)</sup> e che precisa come la sezione dei siti istituzionali denominata "Amministrazione trasparente" deve essere organizzata in sotto-sezioni all'interno delle quali devono essere inseriti i documenti, le informazioni e i dati previsti dal decreto (art. 48 e allegato al d. lgs.).

Uno schema più particolareggiato degli obblighi di pubblicazione ai sensi della normativa vigente per finalità di trasparenza sopra descritti è contenuto poi nell'allegato n. 1 della delibera della CIVIT n. 50/2013 recante "Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016"<sup>(2)</sup> cui si rimanda.

Per tale motivo, come si è detto, devono ritenersi estranei all'oggetto del citato decreto legislativo tutti gli obblighi di pubblicazione previsti da altre disposizioni per finalità diverse da quelle di trasparenza, quali gli obblighi di pubblicazione a fini di pubblicità legale<sup>(3)</sup>, pubblicità integrativa dell'efficacia, pubblicità dichiarativa o notizia (già illustrati in forma esemplificativa nell'"Introduzione" (pag. 4) e presi in considerazione nella parte seconda delle presenti Linee guida.

Si pensi, ad esempio – tra i diversi casi indicati – alle pubblicazioni matrimoniali, la cui affissione alla porta della casa comunale (e oggi sui siti web istituzionali dei comuni) è prevista per otto giorni (cfr. art. 55 del d.P.R. n. 396 del 3/11/2000). La pubblicazione dei dati personali dei nubendi assolve a una funzione che evidentemente esula dalle finalità di trasparenza previste dal d. lgs. n. 33/2013 e che è pienamente assolta con la semplice pubblicazione per la durata temporale prevista. Infatti, sarebbe irragionevole applicare a essi il regime di conoscibilità previsto dalla normativa sulla trasparenza (limiti temporali di permanenza sul web, indicizzazione, accesso civico, riutilizzo etc.).

Di conseguenza, tutte le ipotesi di pubblicità non riconducibili a finalità di trasparenza (cfr. gli esempi forniti nell'"Introduzione" alle presenti Linee guida), qualora comportino una diffusione di dati personali, sono escluse dall'oggetto del d. lgs. n. 33/2013 e dall'ambito di applicazione delle relative previsioni fra cui, in particolare, quelle relative all'accesso civico (art. 5), all'indicizzazione (art. 4 e 9), al riutilizzo (art. 7), alla durata dell'obbligo di pubblicazione (art. 8) e alla trasposizione dei dati in archivio (art. 9).

2. Limiti generali alla trasparenza (artt. 1 e 4 del d. lgs. n. 33/2013)

I principi e la disciplina di protezione dei dati personali – come peraltro previsto anche dagli artt. 1, comma 2, e 4 del d. lgs. n. 33/2013 (v. altresì art. 8, comma 3) – devono essere rispettati anche nell'attività di pubblicazione di dati sul web per finalità di trasparenza.

In merito, si rappresenta che "dato personale" è "qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale" (art. 4, comma 1, lett. b, del Codice).

Inoltre, la "diffusione" di dati personali – ossia "il dare conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione" (art. 4, comma 1, lett. m) – da parte dei "soggetti pubblici" è ammessa unicamente quando la stessa è prevista da una specifica norma di legge o di regolamento (art. 19, comma 3). Pertanto, in relazione all'operazione di diffusione, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali informazioni, atti e documenti amministrativi (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la normativa in materia di trasparenza preveda tale obbligo (artt. 4, comma 1, lett. m, 19, comma 3 e 22, comma 11, del Codice).

Laddove l'amministrazione riscontri l'esistenza di un obbligo normativo che impone la pubblicazione dell'atto o del documento nel proprio sito web istituzionale è necessario selezionare i dati personali da inserire in tali atti e documenti, verificando, caso per caso, se ricorrono i presupposti per l'oscuramento di determinate informazioni.

I soggetti pubblici, infatti, in conformità ai principi di protezione dei dati, sono tenuti a ridurre al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi<sup>(4)</sup> ed evitare il relativo trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante dati anonimi o altre modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità (cd. "principio di necessità" di cui all'art. 3, comma 1, del Codice). Pertanto, anche in presenza degli obblighi di pubblicazione di atti o documenti contenuti nel d. lgs. n. 33/2013, i soggetti chiamati a darvi attuazione non possono comunque "rendere [...] intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione" (art. 4, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013).

È, quindi, consentita la diffusione dei soli dati personali la cui inclusione in atti e documenti da pubblicare sia realmente necessaria e proporzionata alla finalità di trasparenza perseguita nel caso concreto (cd. "principio di pertinenza e non eccedenza" di cui all'art. 11, comma 1, lett. d, del Codice). Di conseguenza, i dati personali che esulano da tale finalità non devono essere inseriti negli atti e nei documenti oggetto di pubblicazione online. In caso contrario, occorre provvedere, comunque, all'oscuramento delle informazioni che risultano eccedenti o non pertinenti.

È, invece, sempre vietata la diffusione di dati idonei a rivelare lo "stato di salute" (art. 22, comma 8, del Codice) e "la vita sessuale" (art. 4, comma 6, del d. lgs. n. 33/2013).

In particolare, con riferimento ai dati idonei a rivelare lo stato di salute degli interessati, è vietata la pubblicazione di qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici(5) (art. 22, comma 8, del Codice).

Il procedimento di selezione dei dati personali che possono essere resi conoscibili online deve essere, inoltre, particolarmente accurato nei casi in cui tali informazioni sono idonee a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale ("dati sensibili"), oppure nel caso di dati idonei a rivelare provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, nonché la qualità di imputato o di indagato ("dati giudiziari") (art. 4, comma 1, lett. d ed e, del Codice).

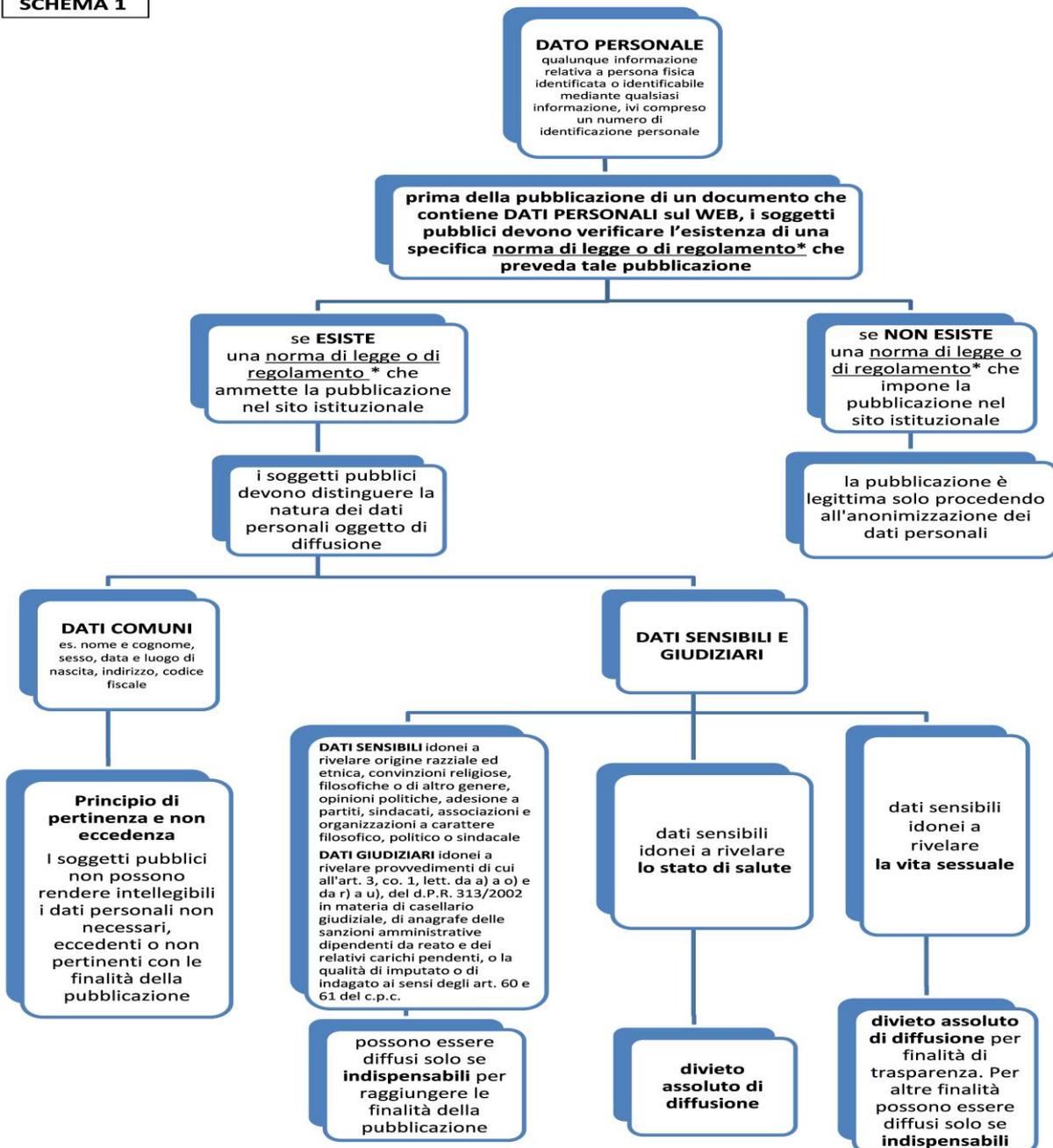
I dati sensibili e giudiziari, infatti, sono protetti da un quadro di garanzie particolarmente stringente che prevede la possibilità per i soggetti pubblici di diffondere tali informazioni solo nel caso in cui sia previsto da una espressa disposizione di legge e di trattarle solo nel caso in cui siano in concreto "indispensabili" per il perseguimento di una finalità di rilevante interesse pubblico come quella di trasparenza; ossia quando la stessa non può essere conseguita, caso per caso, mediante l'utilizzo di dati anonimi o di dati personali di natura diversa (art. 4, commi 2 e 4, del d. lgs. n. 33/2013 cit.; artt. 20, 21 e 22, con particolare riferimento ai commi 3, 5 e 11, e art. 68, comma 3, del Codice).

Pertanto, come rappresentato dal Garante nel parere del 7 febbraio 2013 (doc. web 2243168), gli enti pubblici sono tenuti a porre in essere la massima attenzione nella selezione dei dati personali da utilizzare, sin dalla fase di redazione degli atti e documenti soggetti a pubblicazione, in particolare quando vengano in considerazione dati sensibili. In proposito, può risultare utile non riportare queste informazioni nel testo dei provvedimenti pubblicati online (ad esempio nell'oggetto, nel contenuto, etc.), menzionandole solo negli atti a disposizione degli uffici (richiamati quale presupposto del provvedimento e consultabili solo da interessati e controinteressati), oppure indicare delicate situazioni di disagio personale solo sulla base di espressioni di carattere più generale o, se del caso, di codici numerici (cfr. par. 2 del parere citato).

Effettuata, alla luce delle predette indicazioni, la previa valutazione circa i presupposti e l'indispensabilità della pubblicazione di dati sensibili e giudiziari, devono essere adottate idonee misure e accorgimenti tecnici volti ad evitare "la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo" (cfr. art. 4, comma 1 e art. 7, del d. lgs. n. 33/2013, nonché le precisazioni fornite infra nei parr. 6 e 8 della presente parte ai quali si rimanda).

Per esigenze di chiarezza espositiva, i limiti alla trasparenza sopradescritti sono sinteticamente rappresentati nello schema 1 sotto riportato

SCHEMA 1



\* N.B. Si precisa che la diffusione di dati comuni è ammessa solo se prevista da una norma di legge o di regolamento, mentre la diffusione di dati sensibili o giudiziari è ammessa se prevista espressamente solo da una norma di legge.

### 3. Pubblicazione di dati personali ulteriori (art. 4, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013)

Le pubbliche amministrazioni non sono libere di diffondere "dati personali" ulteriori, non individuati dal d. lgs. n. 33/2013 o da altra specifica norma di legge o di regolamento (art. 19, comma 3, del Codice).

L'eventuale pubblicazione di dati, informazioni e documenti, che non si ha l'obbligo di pubblicare, è legittima solo "procedendo alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti" (art. 4, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013).

In proposito, si evidenzia che la prassi seguita da alcune amministrazioni di sostituire il nome e cognome dell'interessato con le sole iniziali è di per sé insufficiente ad anonimizzare i dati personali contenuti negli atti e documenti pubblicati online. Inoltre, il rischio di identificare l'interessato è tanto più probabile quando, fra l'altro, accanto alle iniziali del nome e cognome permangono ulteriori informazioni di contesto che rendono comunque identificabile l'interessato (si pensi, ad esempio, alle informazioni relative alla residenza oppure quando si possiede un doppio nome e/o un doppio cognome).

In molti casi, infatti, in particolari ambiti (ad esempio, per campioni di popolazioni di ridotte dimensioni), la pubblicazione online anche solo di alcuni dati – come la data di nascita, il sesso, la residenza, il domicilio, il codice di avviamento postale, il luogo di lavoro, il numero di telefono, la complessiva vicenda oggetto di pubblicazione, etc.– è sufficiente a individuare univocamente la persona cui le stesse si riferiscono e, dunque, a rendere tale soggetto identificabile mediante il collegamento con altre informazioni che possono anche essere nella disponibilità di terzi o ricavabili da altre fonti.

Per rendere effettivamente "anonimi"(6) i dati pubblicati online occorre, quindi, oscurare del tutto il nominativo e le altre informazioni riferite all'interessato che ne possono consentire l'identificazione anche a posteriori (7)

### 4. Qualità delle informazioni (art. 6 del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 6 del d. lgs. n. 33/2013 sancisce che "Le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità secondo quanto previsto dall'articolo 7" e che "L'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti".

Tale previsione deve essere interpretata anche alla luce dei principi in materia di protezione dei dati personali, per cui le pubbliche amministrazioni sono, altresì, tenute a mettere a disposizione soltanto dati personali esatti, aggiornati e contestualizzati (art. 11, comma 1, lett. c, del Codice).

Le pubbliche amministrazioni titolari del trattamento devono, quindi, non solo controllare l'attualità delle informazioni pubblicate, ma anche modificarle o aggiornarle opportunamente, quando sia necessario all'esito di tale controllo e ogni volta che l'interessato ne richieda l'aggiornamento, la rettificazione oppure, quando vi abbia interesse, l'integrazione (art. 7, comma 3, lett. a, del Codice).

### 5. Modalità di pubblicazione online dei dati personali (art. 7 del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 7 del d. lgs. n. 33/2013 prevede che "I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e sono riutilizzabili ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità".

La disposizione citata persegue, peraltro, lo scopo di non obbligare gli utenti a dotarsi di programmi proprietari o a pagamento per la fruizione – e, quindi, per la visualizzazione – dei file contenenti i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria. Infatti, il "formato di tipo aperto" è "un formato di dati reso pubblico, documentato esaurientemente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi" (art. 68, comma 3, lett. a, del d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale-CAD) .(8)

Con riferimento ai dati personali (dal novero dei quali sono esclusi i dati delle persone giuridiche, enti e associazioni non riconosciute, nonché i dati anonimi o aggregati; cfr. la definizione contenuta nell'art. 4, comma 1, lett. b, del Codice), si rappresenta, quindi, che l'obbligo di pubblicazione in "formato di tipo aperto" non comporta che tali dati, pubblicati sui siti web istituzionali in ottemperanza agli obblighi di trasparenza, siano anche "dati di tipo aperto" nei termini definiti dal CAD .(9)

Occorre, infatti, tenere distinto il concetto di "formato di tipo aperto" avente il significato sopra descritto, da quello di "dato di tipo aperto" che attiene, invece, più propriamente alla disponibilità unita alla riutilizzabilità del dato da parte di chiunque, anche per finalità commerciali e in formato disaggregato (art. 52, comma 2, e art. 68, comma 3, lett. b, del CAD).

Da ciò consegue che i dati personali oggetto di pubblicazione obbligatoria non sono liberamente riutilizzabili da chiunque per qualsiasi ulteriore finalità, come meglio specificato nel paragrafo seguente.

### 6. Limiti al "riutilizzo" di dati personali (artt. 4 e 7 del d. lgs. n. 33/2013)

Gli artt. 4 e 7 del d. lgs. n. 33/2013 stabiliscono che il riutilizzo dei dati personali pubblicati è soggetto alle condizioni e ai limiti previsti dalla disciplina sulla protezione dei dati personali e dalle specifiche disposizioni del d. lgs. del 24 gennaio 2006 n. 36 di recepimento della direttiva 2003/98/CE sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico(10). Tale direttiva è stata oggetto di recente revisione (v. direttiva 2013/37/UE entrata in vigore dopo l'approvazione del decreto legislativo sulla trasparenza(11)).

Con la modifica della predetta direttiva, l'Unione europea conferma il principio, da ritenersi ormai consolidato in ambito europeo(12), in base al quale il riutilizzo di tali documenti non deve pregiudicare il livello di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali fissato dalle disposizioni di diritto europeo e nazionale in materia(13). In particolare, le nuove disposizioni della direttiva introducono specifiche eccezioni al riutilizzo fondate sui principi di protezione dei dati, prevedendo che una serie di documenti del settore pubblico contenenti tale tipologia di informazioni siano sottratti al riuso anche qualora siano liberamente accessibili online.(14)

Ciò significa che il principio generale del libero riutilizzo di documenti contenuti dai pubblici(15), stabilito dalla disciplina nazionale ed europea, riguarda essenzialmente documenti che non contengono dati personali oppure riguarda dati personali opportunamente aggregati e resi anonimi(16) .

In altri termini, il semplice fatto che informazioni personali siano rese pubblicamente conoscibili online per finalità di trasparenza non comporta che le stesse siano liberamente riutilizzabili da chiunque e per qualsiasi scopo, bensì impone al soggetto chiamato a dare attuazione agli obblighi di pubblicazione sul proprio sito web istituzionale di determinare – qualora intenda rendere i dati riutilizzabili – se, per quali finalità e secondo quali limiti e condizioni eventuali utilizzi ulteriori dei dati personali resi pubblici possano ritenersi leciti alla luce del "principio di finalità" e degli altri principi di matrice europea in materia di protezione dei dati personali.(17)

In particolare, in attuazione del principio di finalità di cui all'art. 11 del Codice, il riutilizzo dei dati personali conoscibili da chiunque sulla base delle previsioni del d. lgs. n. 33/2013 non può essere consentito "in termini incompatibili" con gli scopi originari per i quali i medesimi dati sono resi accessibili pubblicamente (art. 7 del d. lgs. n. 33/2013, art. 6, comma 1, lett. b, direttiva 95/46/CE; art. 11, comma 1, lett. b, del Codice).(18)

Pertanto, al fine di evitare di perdere il controllo sui dati personali pubblicati online in attuazione degli obblighi di trasparenza e di ridurre i rischi di loro usi indebiti, è quindi in primo luogo opportuno che le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti chiamati a dare attuazione agli obblighi di pubblicazione di cui al d. lgs. n. 33/2013 inseriscano nella sezione denominata "Amministrazione trasparente" dei propri siti web istituzionali un Alert generale con cui si informi il pubblico che i dati personali pubblicati sono "riutilizzabili solo alle condizioni previste dalla normativa vigente sul riuso dei dati pubblici (direttiva comunitaria 2003/98/CE e d. lgs. 36/2006 di recepimento della stessa), in termini compatibili con gli scopi per i quali sono stati raccolti e registrati, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali".

Al riguardo, si rappresenta che una volta effettuata la pubblicazione online dei dati personali prevista dalla normativa in materia di trasparenza, il soggetto pubblico può rendere riutilizzabili tali dati o accogliere eventuali richieste di riutilizzo degli stessi da parte di terzi, solamente dopo avere effettuato una rigorosa valutazione d'impatto in materia di protezione dei dati, al fine di ridurre il rischio di perdere il controllo sulle medesime informazioni o di dover far fronte a richieste di risarcimento del danno da parte degli interessati(19). Tale valutazione deve essere volta a:

a) stabilire se è lecito, alla luce dell'esistenza di un presupposto normativo idoneo, che i dati personali pubblicamente accessibili sui siti web istituzionali possano essere riutilizzati da terzi e per scopi ulteriori (art. 11, comma 1, lett. a e b del Codice)(20) ;

b) in caso di valutazione positiva, occorre poi verificare se l'utilizzo ulteriore di questi dati possa essere consentito:

- limitatamente ai dati rielaborati in forma anonima e aggregata, individuando il livello appropriato di aggregazione e la specifica tecnica di anonimizzazione da utilizzare sulla base di una ponderata valutazione del rischio di re-identificazione degli interessati oppure rispetto a tutti o soltanto ad alcuni dei dati personali resi pubblici (cfr. artt. 3 e 11, lett. d, del Codice)(21);

- per qualsiasi scopo ulteriore o solo per taluni scopi determinati (art. 11, comma 1, lett. b, del Codice)(22);

- secondo modalità di messa a disposizione online conformi ai principi di necessità, proporzionalità e pertinenza (artt. 3 e 11 del Codice)(23);

- a condizione che gli utilizzatori adottino modalità tecniche e ri-spettino specifici vincoli giuridici definiti in apposite licenze predisposte al fine di individuare idonee cautele per tutelare i diritti degli interessati nei successivi trattamenti di dati a fini di riutilizzo(24).

All'interno del quadro generale delineato, è illecito, ad esempio, riutilizzare a fini di marketing o di propaganda elettorale i recapiti e gli indirizzi di posta elettronica del personale della p.a. oggetto di pubblicazione obbligatoria, in quanto tale ulteriore trattamento deve ritenersi incompatibile con le originarie finalità di trasparenza per le quali i dati sono resi pubblicamente disponibili. Lo scopo perseguito dalle disposizioni che impongono la pubblicazione dei dati del personale, infatti, seppure non espressamente indicato, è quello di aiutare i consociati a individuare i soggetti e i recapiti da contattare per presentare istanze o ottenere informazioni relative a procedimenti di competenza delle pubbliche amministrazioni (es. art. 35, d. lgs. n. 33/2013). Di conseguenza, il personale interessato, tenuto conto del contesto in cui i dati che lo riguardano sono stati raccolti, non potrebbe ragionevolmente prevedere che questi possano essere utilizzati per scopi non collegati alle proprie attività lavorative(25).

In ogni caso, nella valutazione d'impatto sopra delineata, è necessario tener conto che, anche alla luce di un'interpretazione sistematica delle disposizioni del decreto sulla trasparenza, i dati personali sensibili e giudiziari sono espressamente esclusi dal riutilizzo (art. 4, comma 1, e art. 7 del d. lgs. n. 33/2013).

Va tenuto presente, inoltre, che non è ammesso l'incondizionato riutilizzo di dati personali oggetto di pubblicazione obbligatoria sulla base di mere licenze aperte che non pongano alcuna limitazione all'ulteriore trattamento dei dati(26). Laddove, infatti, il soggetto che ha assolto gli obblighi di pubblicazione dei dati personali online voglia rendere gli stessi – dopo avere effettuato la predetta valutazione d'impatto privacy – anche riutilizzabili, è invece indispensabile che lo stesso predisponga sul proprio sito istituzionale licenze standard(27), in formato elettronico e rese facilmente conoscibili ai potenziali utilizzatori, le quali stabiliscano chiaramente le modalità di carattere giuridico e tecnico che presidono al corretto riutilizzo di tali dati(28).

In proposito, per garantire il rispetto dei diritti degli interessati da parte degli utilizzatori, i termini delle licenze per il riutilizzo dovrebbero contenere una clausola di protezione dei dati sia quando il riuso riguardi dati personali, sia quando riguardi dati anonimi derivati da dati personali(29). Nel primo caso, le condizioni di licenza dovrebbero indicare chiaramente le finalità e le modalità degli ulteriori trattamenti consentiti. Nel secondo caso tali condizioni dovrebbero, invece, vietare ai titolari delle licenze di re-identificare gli interessati e di assumere qualsiasi decisione o provvedimento che possa riguardarli individualmente sulla base dei dati personali così ottenuti, nonché prevedere in capo ai medesimi titolari l'obbligo di informare l'organismo pubblico nel caso in cui venisse rilevato che gli individui interessati possano essere o siano stati re-identificati.(30)

Infine, dal punto vista tecnico, è importante considerare con attenzione quali accorgimenti tecnologici possono essere messi in atto per ridurre i rischi di usi impropri dei dati personali resi disponibili online e delle conseguenze negative che possono derivarne agli interessati. In questo quadro devono essere privilegiate modalità tecniche di messa a disposizione dei dati a fini di riutilizzo che consentano di controllare gli accessi a tali dati da parte degli utilizzatori e che impediscano la possibilità di scaricare o di duplicare in maniera massiva e incondizionata le informazioni rese disponibili, nonché l'indiscriminato utilizzo di software o programmi automatici(31).

7. Durata degli obblighi di pubblicazione (artt. 8, 14, comma 2, 15, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 8, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013 prevede che i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione "sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli articoli 14, comma 2, e 15, comma 4".

Ai sensi di tale disposizione, dunque, il periodo di mantenimento di dati, informazioni e documenti sul web coincide in linea di massima con il termine di cinque anni.

Sono tuttavia espressamente previste deroghe alla predetta durata temporale quinquennale:

a) nel caso in cui gli atti producono ancora i loro effetti alla scadenza dei cinque anni, con la conseguenza che gli stessi devono rimanere pubblicati fino alla cessazione della produzione degli effetti;

b) per alcuni dati e informazioni riguardanti i "titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale regionale e locale" (art. 14, comma 2) e i "titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o

consulenza" che devono rimanere pubblicati online per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico (art. 15, comma 4);

c) nel caso in cui siano previsti "diversi termini" dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali. In merito, si evidenzia come il Codice – che non prevede termini espliciti (come già evidenziato dal Garante nel parere del 7 febbraio 2013<sup>(32)</sup>), – richiede espressamente che i dati personali devono essere "conservati per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati" e che l'interessato ha diritto di ottenere la cancellazione dei dati personali "di cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali sono stati raccolti o successivamente trattati" (artt. 11, comma 1, lett. e, e 7, comma 3, lett. b, del Codice). Tali articoli recepiscono, peraltro, le identiche disposizioni contenute nella direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali<sup>(33)</sup> le quali, in quanto tali, non possono essere derogate dalla disciplina nazionale in virtù del primato del diritto europeo. Da tale principio, inoltre, discende l'obbligo di interpretare il diritto nazionale in maniera conforme al diritto europeo<sup>(34)</sup> e, nello specifico, alle disposizioni direttamente applicabili che impongono il rispetto dei principi di pertinenza, necessità e proporzionalità, in base alle quali la pubblicazione di dati personali è consentita soltanto quando è al contempo necessaria e appropriata rispetto all'obiettivo perseguito e, in particolare, quando l'obiettivo perseguito non può essere realizzato in modo ugualmente efficace con modalità meno pregiudizievoli per la riservatezza degli interessati.<sup>(35)</sup>

Per tale motivo, il Garante ritiene che laddove atti, documenti e informazioni, oggetto di pubblicazione obbligatoria per finalità di trasparenza, contengano dati personali, questi ultimi devono essere oscurati, anche prima del termine di cinque anni, quando sono stati raggiunti gli scopi per i quali essi sono stati resi pubblici e gli atti stessi hanno prodotto i loro effetti.

7.a. Le sezioni di "archivio" dei siti web istituzionali (art. 9, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 9, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013 prevede che "Alla scadenza del termine di durata dell'obbligo di pubblicazione di cui all'articolo 8, comma 3, i documenti, le informazioni e i dati sono comunque conservati e resi disponibili, con le modalità di cui all'articolo 6, all'interno di distinte sezioni del sito di archivio, collocate e debitamente segnalate nell'ambito della sezione "Amministrazione trasparente". I documenti possono essere trasferiti all'interno delle sezioni di archivio anche prima della scadenza del termine di cui all'articolo 8, comma 3".

La disposizione richiamata richiede ai soggetti tenuti agli obblighi di pubblicazione di conservare e mettere a disposizione i documenti, le informazioni e i dati all'interno della sezione di archivio dei siti web, eventualmente anche prima che sia terminato il periodo di pubblicazione.

Con riferimento alla documentazione contenente dati personali, si precisa che la predetta ipotesi di "messa a disposizione" della documentazione nella sezione di archivio non comporta l'accesso e la conoscenza indiscriminata degli stessi una volta scaduti i diversi periodi di pubblicazione previsti dall'art. 8, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013. Ciò perché, in caso contrario, si determinerebbe una diffusione sine die di dati personali online in violazione dei principi contenuti nella normativa europea come quello di proporzionalità descritto nel paragrafo precedente<sup>(36)</sup>. Inoltre, sempre ragionando a contrario, la formazione della sezione archivio si trasformerebbe in un mero trasferimento di documenti, informazioni e dati da una parte all'altra dello stesso sito web e all'interno, peraltro, della stessa sezione "Amministrazione trasparente".

Di conseguenza, per attuare le esigenze sottese alla prevista ipotesi di consultabilità di atti e documenti contenuti nella sezione archivio, non è in linea generale giustificato, alla luce del principio di proporzionalità, consentire, al di fuori dei casi espressamente previsti, l'accesso online libero e incondizionato alla consultazione di atti e documenti contenenti informazioni personali, specie se aventi natura sensibile, senza applicare criteri selettivi.

In tale quadro, bisogna, quindi, rendere disponibile la documentazione contenuta nelle sezioni di archivio secondo le regole sull'accessibilità degli "archivi"<sup>(37)</sup>, individuando le condizioni di accesso e selezionando, a tal fine, anche preliminarmente, nell'ambito dei singoli atti e documenti, le informazioni da rendere consultabili. In tale prospettiva, si ritiene che le informazioni personali contenute in atti e documenti possano essere reperibili nelle sezioni di archivio, mediante modalità che ne garantiscano tra l'altro la "semplicità di consultazione" e la "facile accessibilità" (art. 6 del d. lgs. n. 33/2013) <sup>(38)</sup>, attraverso, ad esempio, l'attribuzione alle persone che ne hanno fatto richiesta, nel rispetto delle predette regole, di una chiave personale di identificazione informatica secondo le regole stabilite in materia dal Codice dell'amministrazione digitale.

In alternativa, il Garante ritiene che è comunque possibile la libera consultazione da parte di chiunque della sezione di archivio a condizione che i soggetti destinatari degli obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza adottino opportune misure a tutela degli interessati avendo cura di rendere anonimi i dati personali contenuti nella documentazione inserita in archivio, fermo restando il rispetto delle disposizioni normative sulla tenuta degli "archivi" sopra richiamate. Sulle misure e sugli accorgimenti necessari per l'anonimizzazione dei dati si rimanda alle indicazioni contenute supra in par. 3.

Per espressa previsione normativa, infine, i dati e le informazioni concernenti la situazione patrimoniale dei titolari di incarichi politici, di cui al citato art. 14, non devono essere trasferiti nelle sezioni di archivio dei siti web istituzionali alla scadenza del termine di pubblicazione (art. 14, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013).

8. Indicizzazione tramite motori di ricerca (art. 9, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 9 del d. lgs. n. 33/2013 stabilisce che "Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione "Amministrazione trasparente"".

Si evidenzia che l'obbligo di indicizzazione nei motori generalisti durante il periodo di pubblicazione obbligatoria è limitato ai soli dati tassativamente individuati ai sensi delle disposizioni in materia di trasparenza da collocarsi nella "sezione "Amministrazione trasparente"", con esclusione di altri dati che si ha l'obbligo di pubblicare per altre finalità di pubblicità diverse da quelle di "trasparenza", come esposto nell'"Introduzione" e nella parte seconda delle presenti Linee guida.

Sono, fra l'altro, espressamente sottratti all'indicizzazione i dati sensibili e i dati giudiziari (art. 4, comma 1, d. lgs. n. 33/2013). Pertanto, i soggetti destinatari degli obblighi di pubblicazione previsti dal d. lgs. n. 33/2013 devono provvedere alla relativa deindicizzazione tramite – ad esempio – l'inserimento di metatag noindex e noarchive nelle intestazioni delle pagine web o alla codifica di regole di esclusione all'interno di uno specifico file di testo (il file robots.txt) posto sul server che ospita il sito web configurato in accordo al Robot Exclusion Protocol (avendo presente, comunque, come tali accorgimenti non sono immediatamente efficaci rispetto a contenuti già indicizzati da parte dei motori di ricerca Internet, la cui rimozione potrà avvenire secondo le modalità da ciascuno di questi previste)<sup>(39)</sup>.

9. Indicazioni per specifici obblighi di pubblicazione

9.a. Obblighi di pubblicazione dei curricula professionali (es. art. 10, comma 8, lett. d, del d. lgs. n. 33/2013 et al.)

La disciplina in materia di trasparenza prevede di rendere visibile al pubblico, rispetto a taluni soggetti, informazioni personali concernenti il percorso di studi e le esperienze professionali rilevanti, nella forma del curriculum redatto in conformità al vigente modello europeo (art. 10, comma 8, lett. d).

Le ipotesi previste riguardano, ad esempio, i curricula professionali dei titolari di incarichi di indirizzo politico (art. 14), dei titolari di incarichi amministrativi di vertice, dirigenziali e di collaborazione o consulenza (art. 15, comma 1, lett. b), nonché delle posizioni dirigenziali attribuite a persone – anche esterne alle pubbliche amministrazioni – individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, di cui all'articolo 1, commi 39 e 40, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (art. 15, comma 5), dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione (art. 10, comma 8, lett. c), nonché dei dirigenti in ambito sanitario come individuati dall'art. 41, commi 2 e 3.

Il riferimento del legislatore all'obbligo di pubblicazione del curriculum non può tuttavia comportare la diffusione di tutti i contenuti astrattamente previsti dal modello europeo (rispondendo taluni di essi alle diverse esigenze di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in vista della valutazione di candidati oppure, nel corso del rapporto di lavoro, per l'assegnazione dell'interessato a nuovi incarichi o per selezioni concernenti la progressione di carriera), ma solo di quelli pertinenti rispetto alle finalità di trasparenza perseguite.

Prima di pubblicare sul sito istituzionale i curricula, il titolare del trattamento dovrà pertanto operare un'attenta selezione dei dati in essi contenuti, se del caso predisponendo modelli omogenei e impartendo opportune istruzioni agli interessati (che, in concreto, possono essere chiamati a predisporre il proprio curriculum in vista della sua pubblicazione per le menzionate finalità di trasparenza). In tale prospettiva, sono pertinenti le informazioni riguardanti i titoli di studio e professionali, le esperienze lavorative (ad esempio, gli incarichi ricoperti), nonché ulteriori informazioni di carattere professionale (si pensi alle conoscenze linguistiche oppure alle competenze nell'uso delle tecnologie, come pure alla partecipazione a convegni e seminari oppure alla redazione di pubblicazioni da parte dell'interessato). Non devono formare invece oggetto di pubblicazione dati eccedenti, quali ad esempio i recapiti personali oppure il codice fiscale degli interessati, ciò anche al fine di ridurre il rischio di c.d. furti di identità.<sup>(40)</sup>

Deve inoltre essere garantita agli interessati la possibilità di aggiornare periodicamente il proprio curriculum ai sensi dell'art. 7 del Codice evidenziando gli elementi oggetto di aggiornamento.<sup>(41)</sup>

9.b. Obblighi di pubblicazione della dichiarazione dei redditi dei componenti degli organi di indirizzo politico e dei loro familiari (art. 14 del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 14 del d. lgs. n. 33/2013 prevede la pubblicazione delle "dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano"<sup>(42)</sup>.

Con riferimento all'obbligo di pubblicazione della dichiarazione dei redditi, la predetta disposizione deve essere coordinata con le altre disposizioni dello stesso d. lgs. n. 33/2013 (art. 4, comma 4), con i principi di pertinenza e non eccedenza (art. 11, comma 1, lett. d, del Codice), nonché con le previsioni a tutela dei dati sensibili (art. 22 del Codice).

Pertanto, ai fini dell'adempimento del previsto obbligo di pubblicazione, risulta sufficiente pubblicare copia della dichiarazione dei redditi – dei componenti degli organi di indirizzo politico e, laddove vi acconsentano, del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado – previo però oscuramento, a cura dell'interessato o del soggetto tenuto alla pubblicazione qualora il primo non vi abbia provveduto, delle informazioni eccedenti e non pertinenti rispetto alla ricostruzione della situazione patrimoniale degli interessati (quali, ad esempio, lo stato civile, il codice fiscale, la sottoscrizione, etc.), nonché di quelle dalle quali si possano desumere indirettamente dati di tipo sensibile, come, fra l'altro, le indicazioni relative a:

- familiari a carico tra i quali possono essere indicati figli disabili;
- spese mediche e di assistenza per portatori di handicap o per determinate patologie;
- erogazioni liberali in denaro a favore dei movimenti e partiti politici;
- erogazioni liberali in denaro a favore delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, delle iniziative umanitarie, religiose, o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nei paesi non appartenenti all'OCSE;
- contributi associativi versati dai soci alle società di mutuo soccorso che operano esclusivamente nei settori di cui all'art. 1 della l. 15 aprile 1886, n. 3818, al fine di assicurare ai soci medesimi un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia, oppure, in caso di decesso, un aiuto alle loro famiglie;
- spese sostenute per i servizi di interpretariato dai soggetti riconosciuti sordomuti ai sensi della l. 26 maggio 1970, n. 381;
- erogazioni liberali in denaro a favore delle istituzioni religiose;
- scelta per la destinazione dell'otto per mille;
- scelta per la destinazione del cinque per mille.

Si ricorda che non possono essere pubblicati i dati personali del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado che non abbiano prestato il consenso alla pubblicazione delle attestazioni e delle dichiarazioni di cui all'art. 14, comma 1, lett. f), del d. lgs. n. 33/2013.

9.c. Obblighi di pubblicazione concernenti corrispettivi e compensi (artt. 15, 18 e 41, del d. lgs. n. 33/2013)

La disciplina in materia di trasparenza prevede che informazioni concernenti l'entità di corrispettivi e compensi percepiti da alcune tipologie di soggetti formino oggetto di pubblicazione secondo le modalità previste dal d. lgs. n. 33/2013. Tra questi ultimi sono annoverati, ad esempio, i titolari di incarichi amministrativi di vertice, dirigenziali e di collaborazione o consulenza (cfr. artt. 15 e 41, commi 2 e 3), nonché i dipendenti pubblici cui siano stati conferiti o autorizzati incarichi (art. 18).

Pertanto, ai fini dell'adempimento degli obblighi di pubblicazione, risulta proporzionato indicare il compenso complessivo percepito dai singoli soggetti interessati, determinando tenendo conto di tutte le componenti, anche variabili, della retribuzione. Non appare, invece, giustificato riprodurre sul web la versione integrale di documenti contabili, i dati di dettaglio risultanti dalle dichiarazioni fiscali oppure dai cedolini dello stipendio di ciascun lavoratore<sup>(43)</sup> come pure l'indicazione di altri dati eccedenti riferiti a percettori di somme (quali, ad esempio, i recapiti individuali e le coordinate bancarie utilizzate per effettuare i pagamenti).

Non risulta inoltre giustificata la pubblicazione di informazioni relative alle dichiarazioni dei redditi dei dipendenti e dei loro familiari, ipotesi questa che la legge impone esclusivamente nei confronti dei componenti degli organi di indirizzo politico (art. 14, del d. lgs. n. 33/2013).

9.d. Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi (ad es. concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera, art. 23 del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 23 del d. lgs. n. 33/2013 prevede la pubblicazione obbligatoria di elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti, tra i quali vanno menzionati i provvedimenti finali dei procedimenti relativi a concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera. In attuazione di tale disposizione, di questi provvedimenti devono essere pubblicati solo gli elementi di sintesi, indicati nel comma 2, quali il contenuto, l'oggetto, l'eventuale spesa prevista e gli estremi dei principali documenti contenuti nel fascicolo del procedimento. Con particolare riferimento ai provvedimenti finali adottati all'esito dell'espletamento di concorsi oppure di prove selettive non devono formare quindi oggetto di pubblicazione, in base alla disposizione in esame, gli atti nella loro veste integrale contenenti (anche in allegato), le graduatorie formate a conclusione del procedimento, né le informazioni comunque concernenti eventuali prove intermedie che preludono all'adozione dei provvedimenti finali (per i quali restano salve altre forme di conoscibilità previste dall'ordinamento: v. in merito, con riguardo alle forme di pubblicità delle graduatorie e degli altri atti riguardanti i concorsi, le prove selettive e le progressioni di carriera, le indicazioni contenute nel par. 3.b. della seconda parte delle presenti Linee guida).

9.e. Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici e dell'elenco dei soggetti beneficiari (artt. 26 e 27 del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 26, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013 stabilisce l'obbligo di pubblicazione degli atti di concessione "delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro". Il comma 3 del medesimo articolo aggiunge che tale pubblicazione "costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario".

Per le predette pubblicazioni è prevista l'indicazione delle seguenti informazioni: a) il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario; b) l'importo del vantaggio economico corrisposto; c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione; d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo; e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario; f) il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato (art. 27, comma 1).

In tale quadro, lo stesso d. lgs. n. 33/2013 individua una serie di limiti all'obbligo di pubblicazione di atti di concessione di benefici economici comunque denominati.

Non possono, infatti, essere pubblicati i dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici, nonché gli elenchi dei relativi destinatari:

- a) di importo complessivo inferiore a mille euro nel corso dell'anno solare a favore del medesimo beneficiario(44) ;
- b) di importo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare a favore del medesimo beneficiario "qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute" (art. 26, comma 4, d. lgs. n. 33/2013; nonché artt. 22, comma 8, e 68, comma 3, del Codice);
- c) di importo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare a favore del medesimo beneficiario "qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative [...] alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati" (art. 26, comma 4, d. lgs. n. 33/2013).

Si ribadisce, con specifico riferimento alle informazioni idonee a rivelare lo stato di salute, che è vietata la diffusione di qualsiasi dato o informazione da cui si possa desumere lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici (cfr. supra par. 2). Si pensi, ad esempio, all'indicazione:

- della disposizione sulla base della quale ha avuto luogo l'erogazione del beneficio economico se da essa è possibile ricavare informazioni sullo stato di salute di una persona (si pensi all'indicazione "erogazione ai sensi della legge 104/1992" che, come noto, è la "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate");
- dei titoli dell'erogazione dei benefici (es. attribuzione di borse di studio a "soggetto portatore di handicap", o riconoscimento di buono sociale a favore di "anziano non autosufficiente" o con l'indicazione, insieme al dato anagrafico, delle specifiche patologie sofferte dal beneficiario);
- delle modalità e dei criteri di attribuzione del beneficio economico (es. punteggi attribuiti con l'indicazione degli "indici di autosufficienza nelle attività della vita quotidiana")(45) ;
- della destinazione dei contributi erogati (es. contributo per "ricovero in struttura sanitaria" o per "assistenza sanitaria").

Analogamente, è vietato riportare dati o informazioni da cui si può desumere la condizione di indigenza o di disagio sociale in cui versano gli interessati (art. 26, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013).

Si tratta di un divieto funzionale alla tutela della dignità, dei diritti e delle libertà fondamentali dell'interessato (art. 2 del Codice), al fine di evitare che soggetti che si trovano in condizioni disagiate – economiche o sociali – soffrano l'imbarazzo della diffusione di tali informazioni, o possano essere sottoposti a conseguenze indesiderate, a causa della conoscenza da parte di terzi della particolare situazione personale. Si pensi, fra l'altro alle fasce deboli della popolazione (persone inserite in programmi di recupero e di reinserimento sociale, anziani, minori di età, etc.). Alla luce delle considerazioni sopra espresse, spetta agli enti destinatari degli obblighi di pubblicazione online contenuti nel d. lgs. n. 33/2013, in quanto titolari del trattamento, valutare, caso per caso, quando le informazioni contenute nei provvedimenti rivelino l'esistenza di una situazione di disagio economico o sociale in cui versa il destinatario del beneficio e non procedere, di conseguenza, alla pubblicazione dei dati identificativi del beneficiario o delle altre informazioni che possano consentirne l'identificazione. Tale decisione rimane comunque sindacabile da parte del Garante che assicura il rispetto dei predetti principi in materia di protezione dei dati personali.

In ogni modo, si evidenzia che i soggetti destinatari degli obblighi di pubblicazione contenuti nel d. lgs. n. 33/2013 sono tenuti, anche in tale ambito, al rispetto dei principi di necessità (art. 3, comma 1, del Codice), pertinenza e non eccedenza (art. 11, comma 1, lett. d, del Codice), nonché delle disposizioni a tutela dei dati sensibili (art. 22 del Codice).

Non risulta, pertanto, giustificato diffondere, fra l'altro, dati quali, ad esempio, l'indirizzo di abitazione o la residenza, il codice fiscale di persone fisiche, le coordinate bancarie dove sono accreditati i contributi o i benefici economici (codici IBAN), la ripartizione degli assegnatari secondo le fasce dell'Indicatore della situazione economica equivalente-Isee, l'indicazione di analitiche situazioni reddituali, di condizioni di bisogno o di peculiari situazioni abitative, etc.

Si evidenzia, inoltre, che il riutilizzo dei dati personali pubblicati ai sensi dei predetti artt. 26 e 27, non è libero, ma subordinato – come stabilito dallo stesso art. 7 del d. lgs. n. 33/2013 – alle specifiche disposizioni di cui alla direttiva comunitaria 2003/98/CE e al d. lgs. n. 36 del 24 gennaio 2006 di recepimento della stessa, che non pregiudicano in alcun modo il livello di tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali (sul punto si rimanda alle indicazioni fornite supra nel par. 6).

9.e.i. Albo dei beneficiari di provvidenze di natura economica (d.P.R. 7 aprile 2000, n. 118)

L'assolvimento degli obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici descritti nel paragrafo precedente deve essere coordinato con le disposizioni che regolano la predisposizione dell'albo dei beneficiari di provvidenze di natura economica (d.P.R. 7 aprile 2000, n. 118).

Per tale motivo – alla luce di un'interpretazione sistematica del quadro normativo emergente dalla recente novella in tema di trasparenza e al fine di non duplicare in capo alle pubbliche amministrazioni gli oneri di pubblicazione – deve ritenersi che l'adempimento delle prescrizioni contenute negli artt. 26 e 27 del d. lgs. n. 33/2013, con le relative modalità ed eccezioni descritte nel paragrafo precedente, assorbe gli obblighi previsti dagli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 118/46).

Per gli stessi motivi, il Garante ritiene, inoltre, che i soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni<sup>(47)</sup> parimenti tenuti alla pubblicazione dell'albo dei beneficiari di provvidenze di natura economica ai sensi del d.P.R. n. 118/2000 devono comunque rispettare le medesime cautele ed eccezioni previste dagli artt. 26 e 27 descritte nel paragrafo precedente (es.: divieto di pubblicazione dei dati identificativi dei soggetti beneficiari di importi inferiori a mille euro nell'anno solare, di informazioni idonee a rivelare lo stato di salute o la situazione di disagio economico-sociale degli interessati, di dati eccedenti o non pertinenti).

## PARTE SECONDA

### PUBBLICITÀ PER ALTRE FINALITÀ DELLA P.A.

#### 1. Limiti alla diffusione di dati personali nella pubblicazione di atti e documenti sul web per finalità diverse dalla trasparenza

Come illustrato nell'"Introduzione" alle presenti Linee guida, esistono casi e obblighi di pubblicità online di dati, informazioni e documenti della p.a., contenuti in specifiche disposizioni di settore diverse da quelle previste in materia di trasparenza, come, fra l'altro, quelli volti a far conoscere l'azione amministrativa in relazione al rispetto dei principi di legittimità e correttezza, o quelli necessari a garantire la pubblicità legale degli atti amministrativi (es.: pubblicità integrativa dell'efficacia, dichiarativa, notizia).

Per un'elencazione non esaustiva degli obblighi di pubblicità che ricadono in tale categoria si rinvia agli esempi già illustrati nell'"Introduzione" alle presenti Linee guida.

Anche per tali fattispecie occorre – come già indicato per gli obblighi di pubblicità di dati personali per finalità di "trasparenza" – che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali atti e documenti amministrativi (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino se la normativa di settore preveda espressamente tale obbligo (art. 4, comma 1, lett. m, e art. 19, comma 3, del Codice, con riguardo ai dati comuni, nonché artt. 20, 21 e 22, comma 11, con riferimento ai dati sensibili e giudiziari).

Laddove l'amministrazione riscontri l'esistenza di un obbligo normativo che impone la pubblicazione dell'atto o del documento nel proprio sito web istituzionale è necessario selezionare i dati personali da inserire in tali atti e documenti, verificando, caso per caso, se ricorrono i presupposti per l'oscuramento di determinate informazioni.

Ciò pure in considerazione del fatto che, anche in tale ipotesi, i soggetti pubblici sono tenuti a ridurre al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi (art. 4, comma 1, lett. c, del Codice), ed evitare il relativo trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante dati anonimi o altre modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità (c.d. "principio di necessità" di cui all'art. 3, comma 1, del Codice).

Pertanto, anche in presenza di un obbligo di pubblicità è consentita la diffusione dei soli dati personali la cui inclusione in atti e documenti sia realmente necessaria e proporzionata al raggiungimento delle finalità perseguite dall'atto (c.d. "principio di pertinenza e non eccedenza" di cui all'art. 11, comma 1, lett. d, del Codice).

Il procedimento di selezione dei dati personali suscettibili di essere resi diffusi deve essere, inoltre, particolarmente accurato nei casi in cui tali informazioni sono idonee a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, la vita sessuale ("dati sensibili"), oppure nel caso di dati idonei a rivelare provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, nonché la qualità di imputato o di indagato ("dati giudiziari") (art. 4, comma 1, lett. d ed e, del Codice).

I dati sensibili e giudiziari, infatti, sono protetti da un quadro di garanzie particolarmente stringente che prevede la possibilità per i soggetti pubblici di diffondere tali informazioni solo nel caso in cui sia previsto da una espressa disposizione di legge e di trattarle solo nel caso in cui siano in concreto "indispensabili" per svolgere l'attività istituzionale che non può essere adempiuta, caso per caso, mediante l'utilizzo di dati anonimi o di dati personali di natura diversa (artt. 22, in particolare commi 3, 5 e 11 e 68, comma 3, del Codice).

Resta, invece, del tutto vietata la diffusione di "dati idonei a rivelare lo stato di salute" (art. 22, comma 8, del Codice).

Ciò significa, di conseguenza, che è vietata la pubblicazione di qualsiasi informazione da cui si possa desumere lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici (48).

A tale scopo, fin dalla fase di redazione degli atti e dei documenti oggetto di pubblicazione, nel rispetto del principio di adeguata motivazione, non dovrebbero essere inseriti dati personali "eccedenti", "non pertinenti", "non indispensabili" (e, tantomeno, "vietati"). In caso contrario, occorre provvedere, comunque, al relativo oscuramento<sup>(49)</sup>.

Si pensi oltre al caso dei dati sensibili e giudiziari, a quelle informazioni delicate (come ad esempio agli atti adottati nel quadro dell'attività di assistenza e beneficenza, che comportano spesso la valutazione di circostanze e requisiti personali che attengono a situazioni di particolare disagio). Specie in tali casi – come già evidenziato con riferimento alla trasparenza (nel par. 2 della parte prima delle presenti Linee guida) – può risultare utile menzionare i predetti dati solo negli atti a disposizione negli uffici (richiamati quale presupposto della deliberazione e consultabili solo da interessati e controinteressati), oppure fare riferimento a delicate situazioni di disagio personale solo sulla base di espressioni di carattere più generale o, se del caso, di codici numerici<sup>(50)</sup>.

Per esigenze di chiarezza espositiva, i limiti alla diffusione di dati personali sopradescritti sono sinteticamente rappresentati nello schema 1 riportato in calce al par. 2 della parte prima delle presenti Linee guida.

#### 2. Accorgimenti tecnici in relazione alle finalità perseguite

A fronte della messa a disposizione online di atti e documenti amministrativi contenenti dati personali per finalità di pubblicità dell'azione amministrativa, occorre assicurare forme corrette e proporzionate di conoscibilità di tali informazioni. A tal fine, è necessario impedire la loro indiscriminata e incondizionata reperibilità in Internet e garantire il rispetto dei principi di qualità ed esattezza dei dati, delimitando la durata della loro disponibilità online.

##### 2.a. Evitare l'indicizzazione nei motori di ricerca generalisti

Occorre evitare, ove possibile, la reperibilità dei dati personali da parte dei motori di ricerca esterni (es. Google), stante il pericolo di decontestualizzazione del dato personale e la riorganizzazione delle informazioni restituite dal motore di ricerca secondo una logica di priorità di importanza del tutto sconosciuta, non conoscibile e non modificabile dall'utente.

Pertanto, è opportuno privilegiare funzionalità di ricerca interne al sito web, poiché in tal modo si assicurano accessi maggiormente selettivi e coerenti con le finalità di volta in volta sottese alla pubblicazione, garantendo, al contempo, la conoscibilità sui siti istituzionali delle informazioni che si intende mettere a disposizione(51).

A tale scopo, alla luce dell'attuale meccanismo di funzionamento dei più diffusi motori di ricerca, in relazione ai dati personali di cui si intende limitare la diretta reperibilità online tramite tali strumenti, è possibile utilizzare regole di accesso convenzionali concordate nella comunità Internet.

Come già visto (cfr. parte prima, par. 8), si fa riferimento, a titolo esemplificativo, all'inserimento di metatag noindex e noarchive nelle intestazioni delle pagine web o alla codifica di regole di esclusione all'interno di uno specifico file di testo (il file robots.txt) posto sul server che ospita il sito web configurato in accordo al Robot Exclusion Protocol (avendo presente, comunque, come tali accorgimenti non sono immediatamente efficaci rispetto a contenuti già indicizzati da parte dei motori di ricerca Internet, la cui rimozione potrà avvenire secondo le modalità da ciascuno di questi previste)(52).

#### 2.b. Tempi limitati e proporzionati di mantenimento della diffusione dei dati personali nel web

I soggetti pubblici sono tenuti ad assicurare il rispetto delle specifiche disposizioni di settore che individuano circoscritti periodi di tempo per la pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi contenenti dati personali, rendendoli accessibili sul proprio sito web solo per l'ambito temporale individuato dalle disposizioni normative di riferimento, anche per garantire il diritto all'oblio degli interessati (es.: art. 124, del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, riguardante la pubblicazione di deliberazioni sull'albo pretorio degli enti locali per quindici giorni consecutivi, su cui infra par. 3.a.).

Nei casi in cui, invece, la disciplina di settore non stabilisce un limite temporale alla pubblicazione degli atti, vanno individuati – a cura delle amministrazioni pubbliche titolari del trattamento – congrui periodi di tempo entro i quali mantenerli online(53). Tale lasso di tempo non può essere superiore al periodo ritenuto, caso per caso, necessario al raggiungimento degli scopi per i quali i dati personali stessi sono resi pubblici(54).

Trascorsi i predetti periodi di tempo specificatamente individuati dalla normativa di settore o, in mancanza, dall'amministrazione, determinate notizie, documenti o sezioni del sito devono essere rimossi dal sito web oppure devono essere privati degli elementi identificativi degli interessati e delle altre informazioni che possano consentirne l'identificazione.

Resta salva la possibilità di consultare il documento completo, con i riferimenti in chiaro, tramite una rituale richiesta di accesso agli atti amministrativi presso gli uffici competenti, laddove esistano i presupposti previsti dalla l. 7 agosto 1990, n. 241.

#### 2.c. Evitare la duplicazione massiva dei file contenenti dati personali

Devono essere adottate opportune cautele per ostacolare operazioni di duplicazione massiva dei file contenenti dati personali da parte degli utenti della rete, rinvenibili sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, mediante l'utilizzo di software o programmi automatici, al fine di ridurre il rischio di riproduzione e riutilizzo dei contenuti informativi in ambiti e contesti differenti.

A tale scopo si può fare ricorso ad accorgimenti consistenti, ad esempio, nell'uso di strumenti tecnologici in grado di riconoscere accessi che risultino anomali per la loro frequenza o perché realizzati tramite l'azione di strumenti automatizzati e non da persone: si può ricorrere in tal caso a sistemi di verifica 'captcha'(55).

Gli accorgimenti che si intende utilizzare devono comunque essere conformi ai principi di fruibilità, di usabilità e di accessibilità dei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, garantendo in particolare l'accessibilità alle informazioni riprodotte online anche alle persone disabili(56).

#### 2.d. Dati personali esatti e aggiornati

Per garantire la qualità dei dati personali trattati, le amministrazioni pubbliche, nel procedere alla divulgazione online nei casi previsti dalla disciplina di settore di dati e informazioni, sono tenute a mettere a disposizione soltanto dati personali esatti e aggiornati (art. 11, comma 1, lett. c, del Codice).

A tale fine, occorre adottare idonee misure per eliminare o ridurre il rischio di cancellazioni, modifiche, alterazioni o decontestualizzazioni delle informazioni e dei documenti resi disponibili tramite il proprio sito web istituzionale. Un utile accorgimento consiste, ad esempio, nell'indicazione, tra i dati di contesto riportati all'interno del contenuto informativo dei documenti(57), delle fonti attendibili per il reperimento dei medesimi documenti. Un ulteriore accorgimento la cui adozione potrà essere valutata dalle amministrazioni pubbliche titolari del trattamento, anche in relazione a specifiche categorie di documenti, è la sottoscrizione del documento pubblicato sul sito web con firma digitale(58) o altro accorgimento equivalente, in modo da garantirne l'autenticità e l'integrità.

Il rischio della decontestualizzazione è strettamente correlato alla possibilità che i contenuti informativi disponibili sul sito istituzionale sono accessibili mediante l'utilizzo di motori di ricerca esterni, oppure sono reperibili attraverso la consultazione di siti web dove sono ospitate copie dei medesimi contenuti informativi.

Pertanto, ogni file oggetto di pubblicazione sui siti web istituzionali, potendo essere letto in un altro ambito e in un momento successivo alla sua diffusione, dovrebbe prevedere l'inserimento dei "dati di contesto" (es. data di aggiornamento, periodo di validità, amministrazione, segnature di protocollo o dell'albo).

### 3. Fattispecie esemplificative

#### 3.a. Albo pretorio online degli enti locali

La disposizione di ordine generale sulla tenuta dell'albo pretorio negli enti locali è contenuta nel "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", il quale sancisce che "Tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge" e che "Tutte le deliberazioni degli altri enti locali sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio del comune ove ha sede l'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni" (art. 124, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 267/2000).

Va aggiunto che, accanto a tale regola, nel corso del tempo si sono susseguite molteplici disposizioni di natura statale, regionale e locale che sanciscono a carico degli enti locali ulteriori obblighi di pubblicazione di atti e documenti nella bacheca dell'albo pretorio per periodi di tempo differenziati, producendo una frammentazione della disciplina in materia(59).

A seguito dell'entrata in vigore della riforma contenuta nella l. 18 giugno 2009, n. 69, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", gli enti locali hanno provveduto all'istituzione dell'albo pretorio online al fine di adempiere agli obblighi di pubblicità legale dei propri atti.

La disciplina appena richiamata, infatti, senza abrogare le precedenti disposizioni in materia di tenuta dell'albo pretorio, ha sancito espressamente che "a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati" e che "a decorrere dal 1 gennaio 2011 [...] le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale"

(art. 32, commi 1 e 5). Dal 1° gennaio 2011, dunque, gli obblighi di pubblicità legale che gli enti locali assolvevano attraverso l'affissione all'albo pretorio sono sostituiti dalla pubblicazione della medesima documentazione nei rispettivi siti web istituzionali(60).

Pertanto, l'amministrazione locale che ha intenzione di pubblicare sull'albo pretorio online un atto contenente dati personali (cfr. la definizione contenuta nell'art. 4, comma 1, lett. b, del Codice) è tenuta a verificare, preliminarmente, per i dati comuni, l'esistenza di una norma di legge o di regolamento (ai sensi dell'art. 19, comma 3, del Codice) oppure, per i dati sensibili e giudiziari, di una norma di legge (ai sensi degli artt. 20, 21 e art. 22, comma 11, del Codice) che le prescriba l'affissione di quell'atto all'albo pretorio.

Inoltre, anche alle pubblicazioni nell'albo pretorio online si applicano tutti i limiti previsti supra nel par. 1, della parte seconda, delle presenti Linee Guida (cfr. divieto di diffusione di dati idonei a rivelare lo stato di salute e cautele per gli altri dati sensibili e giudiziari; nonché divieto di diffondere dati personali non necessari, non pertinenti o eccedenti).

Con specifico riferimento, inoltre, ai dati sensibili e giudiziari, gli enti locali devono agire nel rispetto del proprio regolamento sul trattamento dei dati sensibili e giudiziari adottato in conformità agli schemi tipo Anci, Upi e Uncem su cui il Garante ha già espresso parere favorevole, rispettivamente, il 21 settembre 2005, il 7 settembre 2005 e il 19 ottobre 2005 (v. doc. web n. 1174532, doc. web n. 1175684, doc. web n. 1182195).

Una volta trascorso il periodo temporale previsto dalle singole discipline per la pubblicazione degli atti e documenti nell'albo pretorio, gli enti locali non possono continuare a diffondere i dati personali in essi contenuti. In caso contrario, si determinerebbe, per il periodo eccedente la durata prevista dalla normativa di riferimento, una diffusione dei dati personali illecita perché non supportata da idonei presupposti normativi (art. 19, comma 3, del Codice). Ciò, salvo che gli stessi atti e documenti non debbano essere pubblicati in ottemperanza agli obblighi in materia di trasparenza (cfr. parte prima delle presenti Linee guida).

A tal proposito, ad esempio, la permanenza nel web di dati personali contenuti nelle deliberazioni degli enti locali oltre il termine di quindici giorni, previsto dall'art. 124 del citato d. lgs. n. 267/2000, può integrare una violazione del suddetto art. 19, comma 3, del Codice, laddove non esista un diverso parametro legislativo o regolamentare che preveda la relativa diffusione(61).

Nell'ipotesi in cui, invece, la normativa di riferimento non indichi la durata temporale dell'affissione all'albo, l'amministrazione deve comunque individuare un congruo periodo di tempo – non superiore al periodo ritenuto, caso per caso, necessario al raggiungimento dello scopo per il quale l'atto è stato adottato e i dati stessi sono stati resi pubblici – entro il quale i dati personali devono rimanere disponibili. Per i motivi esposti nell'"Introduzione" e nel par. 1 della parte prima delle presenti Linee guida alle pubblicazioni nell'albo pretorio online non si applica l'arco temporale dei cinque anni previsto per la pubblicità di dati e informazioni sui siti web istituzionali per finalità di trasparenza di cui all'art. 8 del d. lgs. n. 33/2013.

Pertanto – una volta trascorso il periodo di pubblicazione previsto dalle singole discipline di riferimento oppure, in mancanza, decorso il periodo di tempo individuato dalla stessa amministrazione – se gli enti locali vogliono continuare a mantenere nel proprio sito web istituzionale gli atti e i documenti pubblicati, ad esempio nelle sezioni dedicate agli archivi degli atti e/o della normativa dell'ente, devono apportare gli opportuni accorgimenti per la tutela dei dati personali. In tali casi, quindi, è necessario provvedere a oscurare nella documentazione pubblicata i dati e le informazioni idonei a identificare, anche in maniera indiretta, i soggetti interessati.

Poiché, inoltre, la finalità perseguita mediante gli obblighi di pubblicazione nell'albo pretorio online riguarda atti e provvedimenti concernenti questioni rilevanti essenzialmente nell'ambito della collettività locale di riferimento, risulta sproporzionato, rispetto alla finalità di pubblicità, consentire l'indiscriminata reperibilità in rete dei dati personali contenuti in atti e provvedimenti amministrativi tramite i comuni motori di ricerca generalisti (es. Google). Pertanto, si consiglia alle amministrazioni pubbliche responsabili dell'inserzione degli atti nell'albo pretorio online, di adottare gli opportuni accorgimenti tecnici per evitare l'indicizzazione nei motori di ricerca generalisti della documentazione contenente dati personali e pubblicata sull'albo pretorio online dei siti istituzionali degli enti locali (sulle tecniche per deindicizzare si rinvia alle indicazioni contenute supra nel par. 2.a. della presente parte seconda).

### 3.b. Graduatorie

Con riguardo alla pubblicità degli esiti delle prove concorsuali e delle graduatorie finali – nonché, nei casi (e con le modalità) previsti, dei risultati di prove intermedie – di concorsi e selezioni pubbliche e di altri procedimenti che prevedono la formazione di graduatorie, restano salve le normative di settore che ne regolano tempi e forme di pubblicità (es. affissione presso la sede dell'ente pubblico, pubblicazione nel bollettino dell'amministrazione o, per gli enti locali, all'albo pretorio)(62). Tale regime di conoscibilità, come già rilevato in passato dal Garante(63), assolve alla funzione di rendere pubbliche le decisioni adottate dalla commissione esaminatrice e/o dall'ente pubblico procedente, anche al fine di consentire agli interessati l'attivazione delle forme di tutela dei propri diritti e di controllo della legittimità delle procedure concorsuali o selettive.

Anche a questo riguardo devono essere diffusi i soli dati pertinenti e non eccedenti riferiti agli interessati(64). Non possono quindi formare oggetto di pubblicazione dati concernenti i recapiti degli interessati (si pensi alle utenze di telefonia fissa o mobile, l'indirizzo di residenza o di posta elettronica(65), il codice fiscale, l'indicatore Isee, il numero di figli disabili, i risultati di test psicoattitudinali o i titoli di studio), né quelli concernenti le condizioni di salute degli interessati (cfr. art. 22, comma 8, del Codice), ivi compresi i riferimenti a condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici(66).

Come già rilevato in passato dal Garante(67), al fine di agevolare le modalità di consultazione delle graduatorie oggetto di pubblicazione in conformità alla disciplina di settore (per finalità diverse dalla trasparenza), le stesse possono altresì essere messe a disposizione degli interessati in aree ad accesso selezionato dei siti web istituzionali consentendo la consultazione degli esiti delle prove o del procedimento ai soli partecipanti alla procedura concorsuale o selettiva mediante l'attribuzione agli stessi di credenziali di autenticazione (es. username o password, numero di protocollo o altri estremi identificativi forniti dall'ente agli aventi diritto, oppure mediante utilizzo di dispositivi di autenticazione, quali la carta nazionale dei servizi).

### NOTE

1. Ai sensi del d. lgs. n. 33/2013, l'allegato al decreto costituisce parte integrante dello stesso e può essere modificato solo con un d.P.C.M. sentito il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale, la CIVIT e l'ISTAT' (art. 48, comma 2).

2. Documento reperibile in <http://www.civit.it/?p=8953>.

3. Nello stesso d. lgs. n. 33/2013 si fa riferimento più volte a ipotesi di pubblicità legale per finalità diverse da quelle di trasparenza (cfr. artt. 19, comma 1, e 37, comma 1).

4. Dati identificativi sono i "dati personali che permettono l'identificazione diretta dell'interessato" (cfr. art. 4, comma 1, lett. c, del Codice).

5. Sulla nozione di dato relativo alle condizioni di salute cfr. Linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico del 14 giugno 2007, doc. web n. 1417809, punto 6.3; nonché, ex pluribus, i provvedimenti del Garante 27 giugno 2013, doc. web n. 2576686; 4 aprile 2013, doc. web n. 2460997; 4 aprile 2013, doc. web n. 2473879; 22 novembre 2012, doc. web n. 2194472; 29 novembre 2012, doc. web n. 2192671; 7 ottobre 2009, doc. web n. 1664456; 17 settembre 2009, doc. web n. 1658335; 25 giugno 2009, doc. web n. 1640102; 3 febbraio 2009, doc. web 1597590; 8 maggio 2008, doc. web n. 1521716; 18 gennaio 2007, doc. web n. 1382026; 7 luglio 2004, doc. web nn. 1068839 e 1068917, 27 febbraio 2002, doc. web n. 1063639. Nella giurisprudenza di legittimità v. Cass. civ., sez. I, 8/8/2013, n. 18980.

6. Ai sensi del Codice "dato anonimo" è "il dato che in origine, o a seguito di trattamento, non può essere associato ad un interessato identificato o identificabile" (art. 4, comma 1, lett n).

7. In proposito, va considerato che ottenere dati effettivamente 'anonimi' è sempre più difficile stante l'avanzare delle tecnologie informatiche e la crescente e diffusa mole di informazioni disponibili online e offline che aumenta progressivamente il rischio per gli interessati di essere re-identificati. Per un esame delle tecniche con cui anonimizzare i dati si rimanda al Parere del Gruppo Art. 29 n. 6/2013 su dati aperti e riutilizzo delle informazioni del settore pubblico, sez. VI (<http://www.garanteprivacy.it/documents/10160/2133805/WP207>). Sul tema v. anche il codice di condotta "Anonymisation: Managing data protection risk code of practice" pubblicato dall'Information Commissioner's Office del Regno Unito nel novembre 2012 ([http://ico.org.uk/for\\_organisations/data\\_protection/topic\\_guides/~/\\_media/documents/library/Data\\_Protection/Practical\\_application/anonymisation-codev2.pdf](http://ico.org.uk/for_organisations/data_protection/topic_guides/~/_media/documents/library/Data_Protection/Practical_application/anonymisation-codev2.pdf)) e le Linee guida "Gestion des risques vie privée" della Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) del giugno 2012 ([http://www.cnil.fr/linstitution/actualite/article/article/les-guides-de-gestion-des-risques-sur-la-vie-privee-sont-disponibles-en-anglais/?tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=91&cHash=fadc2817230d10784c18391f8fbc6082](http://www.cnil.fr/linstitution/actualite/article/article/les-guides-de-gestion-des-risques-sur-la-vie-privee-sont-disponibles-en-anglais/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=91&cHash=fadc2817230d10784c18391f8fbc6082)). La questione relativa alle diverse tecniche di anonimizzazione disponibili è peraltro ancora all'attenzione del Gruppo Art. 29 il quale è in procinto di fornire specifiche indicazioni al riguardo.

8. A mero titolo esemplificativo sono considerati file in formato aperto, fra gli altri, quelli dei file che nei sistemi personal computer sono usualmente registrati con estensione txt, pdf, xml. Sulla tipologia dei diversi "formati di tipo aperto" si rinvia alle citate "Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico", par. 6.2, pagg. 51 ss.

9. Ai sensi dell'art. 68, comma 3, lett b), del CAD sono "dati di tipo aperto" quei dati che presentano le seguenti tre caratteristiche: "1) sono disponibili secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera a), sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati; 3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione. L'Agenzia per l'Italia digitale deve stabilire, con propria deliberazione, i casi eccezionali, individuati secondo criteri oggettivi, trasparenti e verificabili, in cui essi sono resi disponibili a tariffe superiori ai costi marginali. In ogni caso, l'Agenzia, nel trattamento dei casi eccezionali individuati, si attiene alle indicazioni fornite dalla direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, recepita con il decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36".

10. Direttiva 17 novembre 2003, 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

11. Direttiva 26 giugno 2013, 2013/37/UE che modifica la direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

12. Cfr., ad esempio, le indicazioni contenute nel documento "Open Data Handbook" dell'Open Knowledge Foundation (<http://opendatahandbook.org/pdf/OpenDataHandbook.pdf>), una fondazione non governativa che ha lo scopo di promuovere l'apertura dei contenuti e i dati aperti attraverso gruppi di lavoro internazionali (pag. 6).

13. Art. 1, par. 4, dir. 2003/98/CE, come modificato dall'art. 1, par. 1, lett. c), dir. 2013/37/UE; cfr. art. 4, comma 1, lett. a), del d. lgs. n. 36/2006.

14. Art. 1, par. 2, lett. c-quater) dir. 2003/98/CE, come modificato dall'art. 1, par. 1, lett. a), punto iii), dir. 2013/37/UE. V. anche Gruppo Art. 29, Parere n. 6/2013 cit., sez. V.

15. Per dati pubblici si intendono dati conoscibili da chiunque (art. 1, comma 1, lett. n, del CAD), ma come, peraltro, specificato anche nelle Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico dell'AgID, cit., par. 3.3, pag. 28 "Il concetto di dato pubblico esclude, in linea generale, i dati personali per i quali trovano applicazione le norme del "Codice in materia di protezione dei dati personali" (i.e., D. lgs. n. 196/2003 e deliberazione del 88/2011 dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali). Laddove, in un contesto informativo, il dato pubblico contiene riferimenti o è collegato a dati personali trova applicazione il comma 5 dell'articolo 2 del CAD "Le disposizioni del presente codice si applicano nel rispetto della disciplina rilevante in materia di trattamento dei dati personali e, in particolare, delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali approvato con decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. I cittadini e le imprese hanno, comunque, diritto ad ottenere che il trattamento dei dati effettuato mediante l'uso di tecnologie telematiche sia conformato al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato" o altre norme specifiche che consentono la pubblicazione di certe tipologie di informazioni, come ad esempio le norme sulla trasparenza come prima descritto (D. lgs. n. 33/2013)".

16. Cfr. Gruppo Art. 29, Parere n. 6/2013 cit., sez. VI e Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico dell'AgID, cit., par. 3.3, pag. 28.

17. Cfr. Parere del Garante del 7 febbraio 2013, doc. web. n. 2243168, par. 6; v. anche considerando n. 21 dir. 2003/98/CE e considerando n. 11 e n. 34, dir. 2013/37/UE; Corte di Giustizia UE, 16/12/2008, C-73/07, Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy, punto. 48; Gruppo Art. 29, Parere n. 6/2013, cit., sez. IV.

18. Per valutare se i dati personali pubblicamente disponibili online possono essere utilizzati per ulteriori scopi in termini compatibili con quelli originari, si vedano gli elementi condivisi in ambito europeo ed elaborati dal Gruppo Art. 29 nel Parere n. 3/2013 sul principio di limitazione della finalità (<http://www.garanteprivacy.it/documents/10160/2133805/WP203>).

19. Cfr. Gruppo Art. 29, Parere n. 6/2013, cit., sez. IV e VII.; v. anche i commenti del Garante europeo per la protezione dei dati in risposta alla consultazione pubblica avviata dalla Commissione europea sulle linee guida riguardanti le licenze standard raccomandate, i set

di dati e l'imposizione di un corrispettivo in denaro per il riutilizzo, in attuazione del considerando n. 36 della dir. 2013/37/UE cit. ([https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2013/13-11-22\\_Comments\\_public\\_sector\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2013/13-11-22_Comments_public_sector_EN.pdf)).

20. Al riguardo, il mero rinvio alla disciplina generale sul riutilizzo dei dati pubblici (d. lgs. n. 36/2006 e dir. 2003/98/CE) non può costituire una base giuridica idonea a consentire il riutilizzo dei dati personali contenuti nei documenti degli organismi pubblici, essendo, invece, necessario verificare non solo se esiste una norma di settore che preveda specificamente la diffusione al pubblico di tali informazioni, ma anche se e in quali termini in base a tale previsione sia consentito qualsiasi ulteriore trattamento (v. art. 7 del d. lgs. n. 33/2013 e cfr. Gruppo Art. 29, Parere n. 6/2013, cit., specie sez. IV e par. 7.5, Parere n. 3/2013, cit., specie sez. III.2, e All. n. 2).

21. Come detto, il tema della difficoltà di ottenere dati personali effettivamente 'anonimi' che impediscano la re-identificazione degli interessati è stato oggetto degli interventi di alcune autorità nazionali di protezione dei dati ed è attualmente all'attenzione del Gruppo ex Art. 29 (v. supra nota 7 e Parere del Gruppo Art. 29 n. 6/2013 cit., sez. VI).

22. Ad esempio, per fini commerciali e/o non commerciali.

23. Ciò sulla base di una rigorosa ponderazione dei rischi di utilizzi impropri e degli effetti negativi che possono derivare agli interessati, tenuto conto delle tipologie di informazioni oggetto di successivo trattamento, delle finalità per le quali esso può essere effettuato, delle categorie di potenziali utilizzatori e degli strumenti utilizzabili. Si fa riferimento in particolare all'adozione di accorgimenti tecnici e giuridici di messa a disposizione dei dati che garantiscano, fra l'altro, l'esattezza e l'aggiornamento delle informazioni rese disponibili, l'ulteriore utilizzo dei dati per finalità e con modalità compatibili con lo scopo iniziale della pubblicazione, la messa a disposizione dei dati per un periodo di tempo limitato e la loro tempestiva cancellazione una volta trascorso tale periodo, nonché l'esercizio dei diritti dell'interessato (compreso il diritto di chiederne la rettifica, l'aggiornamento o la cancellazione) riguardo ai dati personali resi disponibili per il riutilizzo (art. 6 della direttiva 95/46/CE; artt. 3 e 11, del Codice. Cfr. Gruppo Art. 29, Parere n. 6/2013, cit., sez. VII).

24. Le condizioni di riutilizzo cui si fa riferimento dovrebbero riguardare in particolare le questioni relative alle responsabilità in capo agli utilizzatori e alle modalità che garantiscono un uso corretto dei dati sotto il profilo del rispetto dei diritti delle persone cui questi si riferiscono. Cfr. art. 8, comma 2, d. lgs. n. 36/2006; v. anche art. 8 dir. 2003/98/CE così come modificato dall'art. 1, par. 8 della dir. 2013/37/UE e Gruppo Art. 29, Parere n. 6/2013 cit., sez. VII e X.

25. Cfr. Gruppo Art. 29, Parere n. 6/2013, cit., par. 7.6.

26. Cfr. Gruppo Art. 29, Parere n. 6/2013, cit., par. 10.4.

27. Sulle licenze standard si rinvia agli artt. 2, comma 1, lett. h), 5, comma 1, e 8, comma 1, del d. lgs. n. 36/2006; v. anche art. 8, della dir. 2003/98/CE così come modificato dall'art. 1, par. 8, della dir. 2013/37/UE.

28. Tale esigenza è peraltro imprescindibile al fine di non ingenerare equivoci sulla legittimità del riutilizzo dei dati personali pubblicati online, stante la disposizione del Codice dell'amministrazione digitale in base alla quale, nel rispetto della disciplina in materia di trattamento dei dati personali (art. 2, comma 5, d. lgs. n. 82/2005), qualunque informazione o documento pubblicato dall'amministrazione con qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione di una licenza, si intende rilasciato come "dato di tipo aperto", disponibile al riutilizzo gratuito da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, e in formato aperto e disaggregato (artt. 52, comma 2, e 68, comma 3, ivi).

29. Tali accorgimenti sono volti, nel primo caso, a evitare che i dati personali accessibili online siano riutilizzati in termini incompatibili con gli scopi originari e, nel secondo, a garantire che questi siano effettivamente utilizzati in forma anonima e aggregata.

30. Cfr. Gruppo Art. 29, Parere n. 6/2013, cit., sez. X. Cfr. anche i sopra citati commenti del Garante europeo per la protezione dei dati in risposta alla consultazione pubblica avviata dalla Commissione europea sulle linee guida previste dal considerando n. 36 della dir. 2013/37/UE.

31. A titolo esemplificativo, è possibile utilizzare a questo scopo sistemi di verifica 'captcha' o interfacce personalizzate con funzionalità di accesso ai dati limitato (ad esempio, previa registrazione dell'utente oppure limitando le interrogazioni eseguibili sui data base accessibili online o la quantità e il tipo di dati ottenibili); oppure sistemi di web publishing e Cms (Content management systems) in grado di associare ai dati resi pubblici, anche mediante l'utilizzo di parole-chiave (meta-dati), regole di accesso e di utilizzo dei dati che consentano di regolarne la permanenza all'interno del sito istituzionale, consentendone anche la loro agevole rimozione, anche in forma automatica, al verificarsi di determinati eventi quali intervalli temporali o soglie di accessi online. In assenza di meccanismi automatizzati di gestione del termine di scadenza dei dati sul sito istituzionale, andrebbero inoltre previste procedure di verifica della validità temporale e del requisito di disponibilità al pubblico delle informazioni, da programmare con cadenza periodica o in seguito a un aggiornamento dell'informazioni.

32. Cfr. in particolare par. 7.

33. Cfr. art. 6, par. 1, lett. e), e art. 12, par. 1, lett. b), dir. 95/46/CE.

34. Cfr., in particolare, ex pluribus, le sentenze della Corte di Giustizia CE, 10 aprile 1984, causa 14/83, Von Colson e Kamann, punto 26; 13 novembre 1990, C-106/89, Marleasing, punto 8; 16 dicembre 1993, causa C- 334/92, Wagner Miret, punto 20; 25 febbraio 1999, causa C-131/97, Carbonari, punto 48; 5 ottobre 2004, C-397/01, Pfeiffer, punto 114; Corte di Giustizia CE, 29/1/2008, C-275/06, Productores de Música de España-Promusicae, punto 70.

35. Cfr. art. 6, par. 1, lett. c), e art. 7, par.1, lett. c) e d), dir. 95/46/CE; artt. 3 e 11 del Codice. V. inoltre, Corte di Giustizia CE, 20/5/2003, cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01 e Corte Costituzionale austriaca 28 novembre 2003, KR 1/00-33 (in <http://www.vfgh.at/cms/vfgh-site/attachments/3/8/6/CH0006/CMS11084039433/kr1-33 -00.pdf>). Si ricorda che i principi di derivazione comunitaria richiamati soddisfano i requisiti dell'immediata applicabilità (cfr. la già citata sentenza della Corte di Giustizia CE, 20/5/2003, punti 98-100), con la conseguenza di obbligare, come già ricordato, non solo i giudici nazionali ma anche gli organi amministrativi a disapplicare la legislazione nazionale contrastante con la normativa comunitaria senza doverne attendere la rimozione in sede legislativa o per il tramite di impugnazioni di incostituzionalità (Corte cost. 11/7/1989, n 389; cfr. anche Corte di Giustizia 9 marzo 1978 causa C-106/77).

36. Cfr. artt. 6, 7 e 12 dir. 95/46/CE cit. Sul punto, peraltro, la Corte di Giustizia dell'Unione europea (sent. 9/11/2010, cause riunite C-92/09 e C-93/09) ha dichiarato l'invalidità di un regolamento comunitario nella parte in cui imponeva la pubblicazione di dati personali di beneficiari di finanziamenti di fondi strutturali senza prevedere, fra l'altro, un limite temporale per la durata della stessa, commisurato ai periodi nel corso dei quali gli interessati hanno percepito gli aiuti.

37. Cfr. artt. 124 ss., del d. lgs. 22/1/2004 n. 42. Al riguardo, vedi anche il Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali per scopi storici (all. A.2 del Codice in materia di protezione dei dati personali, Prov. n. 8/P/2001 del 14 marzo 2001, in G.U. 5 aprile 2001, n. 80).

38. Articolo espressamente richiamato dall'art. 9, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013

39. Per approfondimenti, si consulti, a tal proposito, l'indirizzo web: <http://www.robotstxt.org/>.

40. V. Prov. del Garante del 16 luglio 2009 in materia di "Pubblica amministrazione: dirigenza e assenze e presenze del personale" (doc. web n. 1639950), e circolare del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3/2009.
41. Ivi.
42. In relazione all'ambito soggettivo di applicazione di tale articolo si rimanda alle indicazioni contenute nella Delibera CIVIT n. 65/2013 in tema di "Applicazione dell'art. 14 del d. lgs. n. 33/2013 – Obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico" del 31 luglio 2013, in <http://www.civit.it/?p=9381>.
43. V. Linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico del 14 giugno 2007.
44. Cfr. sul punto la Delibera CIVIT n. 59/2013 in tema di "Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d. lgs. n. 33/2013)" (in <http://www.civit.it/?p=9059>) che in proposito ha indicato: "L'art. 26, c. 2, del d. lgs. n. 33/2013, inoltre, stabilisce che la pubblicazione è obbligatoria e condizione di efficacia solo per importi superiori a mille euro. In base a quanto stabilito dalla norma, questi sono da intendersi sia se erogati con un unico atto, sia con atti diversi ma che nel corso dell'anno solare superino il tetto dei mille euro nei confronti di un unico beneficiario. Ove, quindi, l'amministrazione abbia emanato più provvedimenti i quali, nell'arco dell'anno solare, hanno disposto la concessione di vantaggi economici a un medesimo soggetto, superando il tetto dei mille euro, l'importo del vantaggio economico corrisposto, di cui all'art. 27, c. 1, lett. b), del decreto, è da intendersi come la somma di tutte le erogazioni effettuate nel periodo di riferimento. In tali casi, l'amministrazione deve necessariamente pubblicare, come condizione legale di efficacia, l'atto che comporta il superamento della soglia dei mille euro, facendo peraltro riferimento anche alle pregresse attribuzioni che complessivamente hanno concorso al suddetto superamento della soglia".
45. C.d. scala Adl o di Katz.
46. Cfr. Delibera Civit n. 59/2013 in tema di "Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)", cit.
47. Cfr. la definizione contenuta nell'art. 11 del d. lgs. n. 33/2013 che richiama l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e ss.mm.
48. Cfr. i provvedimenti del Garante citati supra in nota 5.
49. In tal senso v. già il parere del Garante del 26 ottobre 1998, doc. web n. 30951; Prov. ti 17 aprile 2003, doc. web n. 1054640; 12 gennaio 2004, doc. web n. 1053395; 25 gennaio 2007, doc. web n. 1386836; 7 ottobre 2009, doc. web n. 1669620; 12 aprile 2012, doc. web n. 1896533; 1 agosto 2013, doc. web n. 2578588. Nella giurisprudenza di legittimità, in senso analogo, cfr. Cass. civ., sez. I, 20 luglio 2012, n. 12726, che ha confermato il Prov. Garante 9 dicembre 2003, doc. web n. 1054649; sulla necessità dell'osservanza del principio di proporzionalità (in occasione alla diffusione sull'albo pretorio di dati riferiti alle condizioni di salute dell'interessato) v. altresì Cass. civ., sez. I, 8 agosto 2013, n. 18980; Cass. civ., sez. I, 13 febbraio 2012, n. 2034.
50. Cfr. par. 2 del citato parere del Garante del 7 febbraio 2013, doc. web n. 2243168.
51. V. Provvedimento riguardante "Motori di ricerca e provvedimenti di Autorità indipendenti: le misure necessarie a garantire il c.d. "diritto all'oblio"" del 10 novembre 2004 (doc. web n. 1116068).
52. Per approfondimenti, si consulti, a tal proposito, l'indirizzo web: <http://www.robotstxt.org/>.
53. A titolo esemplificativo, è possibile utilizzare a questo scopo sistemi di web publishing e Cms (Content management systems) in grado di attribuire, anche mediante l'utilizzo di parole-chiave (meta-dati), un intervallo temporale di permanenza della documentazione all'interno del sito istituzionale, consentendone una sua agevole rimozione, anche in forma automatica. In assenza di meccanismi automatizzati di gestione del termine di scadenza della medesima documentazione, andrebbero inoltre previste procedure di verifica della validità temporale e del requisito di disponibilità al pubblico delle informazioni ivi contenute, da programmare con cadenza periodica o in seguito a un aggiornamento dell'informazione. Cfr. anche le Linee guida per i siti web della PA del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione redatte dall'allora DigitPa (ora AgID) ai sensi dell'art. 4 della Direttiva 8/2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 26 novembre 2009 (in <http://www.funzionepubblica.gov.it/lazione-del-ministro/linee-guida-siti-web-pa/presentazione.aspx>).
54. Cfr. Prov. 6 dicembre 2012, n. 384, doc. web n. 2223278.
55. Sul punto, si rimanda alle precisazioni contenute supra in nota 31.
56. V., al riguardo, art. 53 del CAD; v. anche d.P.R. 1 marzo 2005, n. 75 "Regolamento di attuazione della l. 9 gennaio 2004, n. 4, per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici" e d.m. 30 aprile 2008 "Regole tecniche disciplinanti l'accessibilità agli strumenti didattici e formativi a favore degli alunni disabili".
57. V. la Delibera n. 105/2010 della CIVIT recante le "Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (articolo 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)", in <http://www.civit.it/wp-content/uploads/Delibera-n.105.20102.pdf>.
58. Si rinvia, al riguardo, alle regole tecniche sulla firma digitale dettate da DigitPA (ora AgID) reperibili sul sito istituzionale dell'ente: <http://www.digitpa.gov.it/>.
59. Cfr., a titolo esemplificativo, ex pluribus, l'affissione nell'albo del comune dell'avviso di deposito dell'atto da notificare a persona irreperibile in materia di accertamento delle imposte sui redditi (art. 60, comma 1, lett. e, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600); l'affissione all'albo comunale o provinciale della notizia dell'inadempienza alla diffida ad adempiere l'obbligo di pubblicità della situazione patrimoniale da parte degli amministratori locali (art. 14, comma 1, della legge 5 luglio 1982, n. 441); l'affissione nell'albo comunale da parte del segretario comunale dei dati relativi agli immobili e alle opere realizzati abusivamente, oggetto dei rapporti degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e delle relative ordinanze di sospensione (art. 31, comma 7, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380); l'affissione dell'avviso del sindaco contenente l'invito ai cittadini a presentare eventualmente ricorso contro le decisioni della Commissione elettorale comunale relative all'iscrizione nelle liste elettorali e dell'avviso del deposito presso la segreteria del comune dell'elenco revisionato degli elettori iscritti alle liste elettorali (art. 18, comma 1, e art. 32, comma 6, del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223); l'affissione all'albo pretorio del comune di una copia dell'elenco dei cittadini che, pur essendo compresi nelle liste elettorali, non avranno compiuto, nel primo giorno fissato per le elezioni, il diciottesimo anno di età redatta dalla commissione elettorale comunale (art. 33, comma 3, del d.P.R. n. 223/1967 cit.); l'affissione all'albo pretorio del comune dell'elenco dei giudici popolari di Corte di assise e di Corte di assise di appello (artt. 17 ss. della legge 10 aprile 1951, n. 287).

60. Per una specifica delle caratteristiche dell'albo pretorio si rimanda alle indicazioni contenute nel Vademecum elaborato da DigitPA (ora AgID) del luglio 2011 intitolato "Modalità di pubblicazione dei documenti nell'Albo online", in [http://www.digitpa.gov.it/sites/default/files/VADEMECUM%202011\\_Modalita\\_publicazione\\_documenti\\_Albo\\_online.pdf](http://www.digitpa.gov.it/sites/default/files/VADEMECUM%202011_Modalita_publicazione_documenti_Albo_online.pdf).
61. Cfr. Provv. del 23 febbraio 2012, doc. web n. 1876679.
62. V. Linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico del 14 giugno 2007, cit., punto 6.1. Cfr. art. 15, d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, in particolare commi 5, 6 e 6 bis e, più in generale, sulla pubblicità delle procedure di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, art. 35, comma 3, d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165.
63. Cfr. parr. 6.B.1 e 6.B.2, delle Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web, 2 marzo 2011 (già par. 6.1 delle Linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico, 14 giugno 2007 e par. 10.2 delle Linee guida in materia di trattamento di dati personali per finalità di pubblicazione e diffusione di atti e documenti di enti locali, doc. web n. 1407101).
64. Cfr. Provv. 6 dicembre 2012, n. 384, doc. web n. 2223278.
65. Linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico, del 14 giugno 2007, cit., par. 6.1; Provv.ti 6 giugno 2013, n. 274, doc. web n. 2535862; del 6 giugno 2013, n. 275, doc. web n. 2536184; 6 giugno 2013, n. 276, doc. web n. 2536409.
66. Cfr. già Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web (pubblicato in G.U. n. 64 del 19 marzo 2011, e doc. web n. 1793203; v. altresì, per fattispecie individuali, Provv.ti del 6 giugno 2013, n. 277, doc. web n. 2554965; 22 novembre 2012, doc. web n. 2194472; 29 novembre 2012, doc. web n. 2192671; 7 ottobre 2009, doc. web n. 1664456; 17 settembre 2009, doc. web n. 1658335; 25 giugno 2009, doc. web n. 1640102; 8 maggio 2008, doc. web n. 1521716; 18 gennaio 2007, doc. web n. 1382026; 27 febbraio 2002, doc. web n. 1063639.
67. Linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico, del 14 giugno 2007, cit., par. 6.1.

### 3. La struttura di supporto all'attività della Commissione

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 2014, 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 2014, 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 2014 sono stati decisi 1181 ricorsi, 2013 sono stati trattati in totale 1095 ricorsi; nel 2012, 1045 ricorsi; nel 2011, 701; nel 2010, 603 e nel 2009, 479; nel 2008, 426; nel 2007, 361, nel 2006, 125 ricorsi .

**Attività della Commissione dal 2006 al 2014**

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

### **3.1 Il servizio dedicato alla Commissione per l'accesso presso il Dipartimento per il Coordinamento amministrativo**

Al servizio preposto, all'interno del Dipartimento, al supporto della Commissione per l'accesso. fanno capo un dirigente di seconda fascia e cinque funzionari, due di gruppo A e tre di gruppo B, che fungono da supporto e segreteria alla Commissione per l'accesso, ma non svolgono la loro attività lavorativa esclusivamente al servizio della Commissione, poiché si occupano contemporaneamente anche delle altre linee di attività istituzionali cui è preposto l'ufficio.

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, anche l'organizzazione dell'archivio elettronico dei regolamenti in materia d'accesso tenuto dalla Commissione per l'accesso.

In particolare, è seguita la 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 alla Commissione per l'accesso in occasione delle singole sedute, curando l'inserimento di tutti i ricorsi, e delle memorie difensive pervenute dalle amministrazioni resistenti nel sito intranet, riservato ai componenti della Commissione per la lavorazione on line dei fascicoli relativi.

Inoltre cura la tenuta di tutte le banche dati dei ricorsi e dei pareri per la trattazione in commissione, le attività di verbalizzazione delle sedute, la tenuta in aggiornamento costante del sito internet della Commissione per l'accesso, 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 sei funzionari (tre di gruppo A e tre di gruppo b). L'attuale staff, è rimasto invariato dal 2010, pur essendo il flusso di ricorsi e pareri trattati dalla Commissione più che raddoppiato rispetto ad allora. Solo grazie all'abnegazione, professionalità ed efficienza degli addetti a tale ufficio è stato comunque possibile far fronte al notevolissimo carico di lavoro, continuando a mantenere gli alti standard qualitativi, oltre che quantitativi.

La Commissione auspica che possano, per il futuro, essere rafforzati gli organici addetti a tale settore, atteso anche il diminuito numero dei componenti della Commissione per l'accesso, con conseguente aumento del carico di lavoro, per gli stessi 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 la 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 ricorsi seriali, presentati

da uno stesso ricorrente, anche ad un ritmo di 10 - 15 ricorsi per singola seduta della Commissione.

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

Nel sito internet [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, i lavori della Commissione per l'accesso, nonché la modulistica utile per la proposizione dei ricorsi, le pubblicazioni in materia di accesso, 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.

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 avverso i dinieghi di accesso delle amministrazioni.

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

### 3.3 Accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2014

Nelle figure 3 e seguenti è riportato il riepilogo dei dati inerenti le visite al sito internet della Commissione, registrati nel corso dell'anno 2014.<sup>20</sup>

Dall'esame del grafico riportato nella **figura 3** si osserva che 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

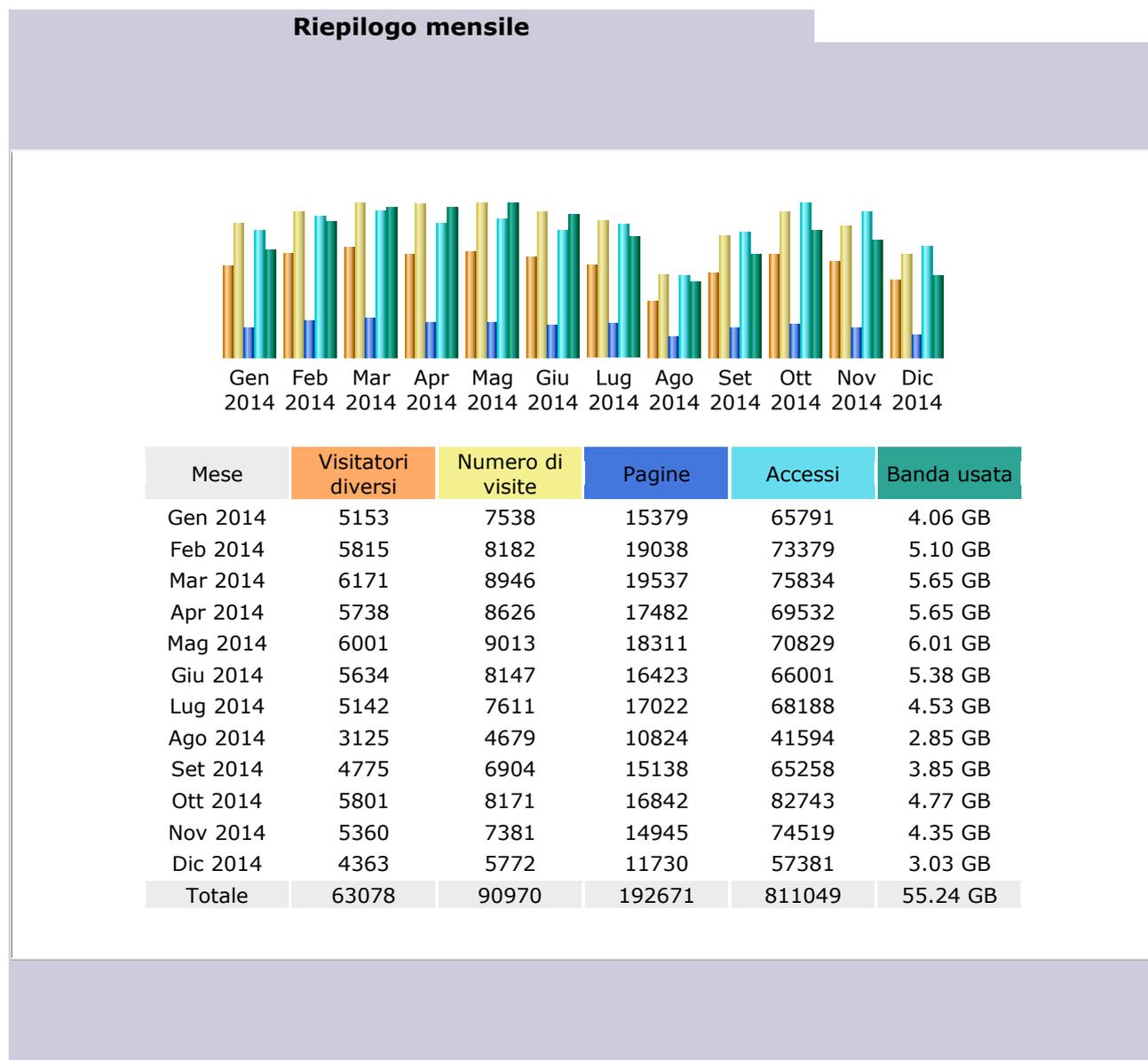
---

<sup>20</sup> Di seguito si riportano per un raffronto i dati dell'anno 2013. In particolare si può osservare che, anche se il numero di visitatori diversi è lievemente diminuito passando dai 52.142 del 2012 ai 50.146 del 2013, è tuttavia aumentato il numero di visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito che è passato da 70.739 nell'anno 2012 a 72.675 visite nell'anno 2013. Gli accessi mensili, sono stati decine di migliaia, con picchi di 68.690 accessi nel mese di novembre 2013, di 68.307 nel mese di ottobre 2013 e di 60.034 nel mese di maggio. Il totale complessivo di accessi al sito internet della Commissione, per l'intero anno 2013, è di ben 683.206 accessi al sito. Il trend di interesse al sito internet da parte degli utenti risulta essere in continuo aumento e le pagine consultate nel 2013 sono 171.147 a fronte delle 169.883 del 2012. Nel 2013 il totale della banda usata è stato di 45.05 GB, in netto aumento rispetto alla banda usata nel 2012, pari per l'intero anno a 43.60 GB, (il dato registrato nel 2011 è stato pari a 15.30 GB, nel 2010 la banda usata in totale era stata pari a 7.25 GB).

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).

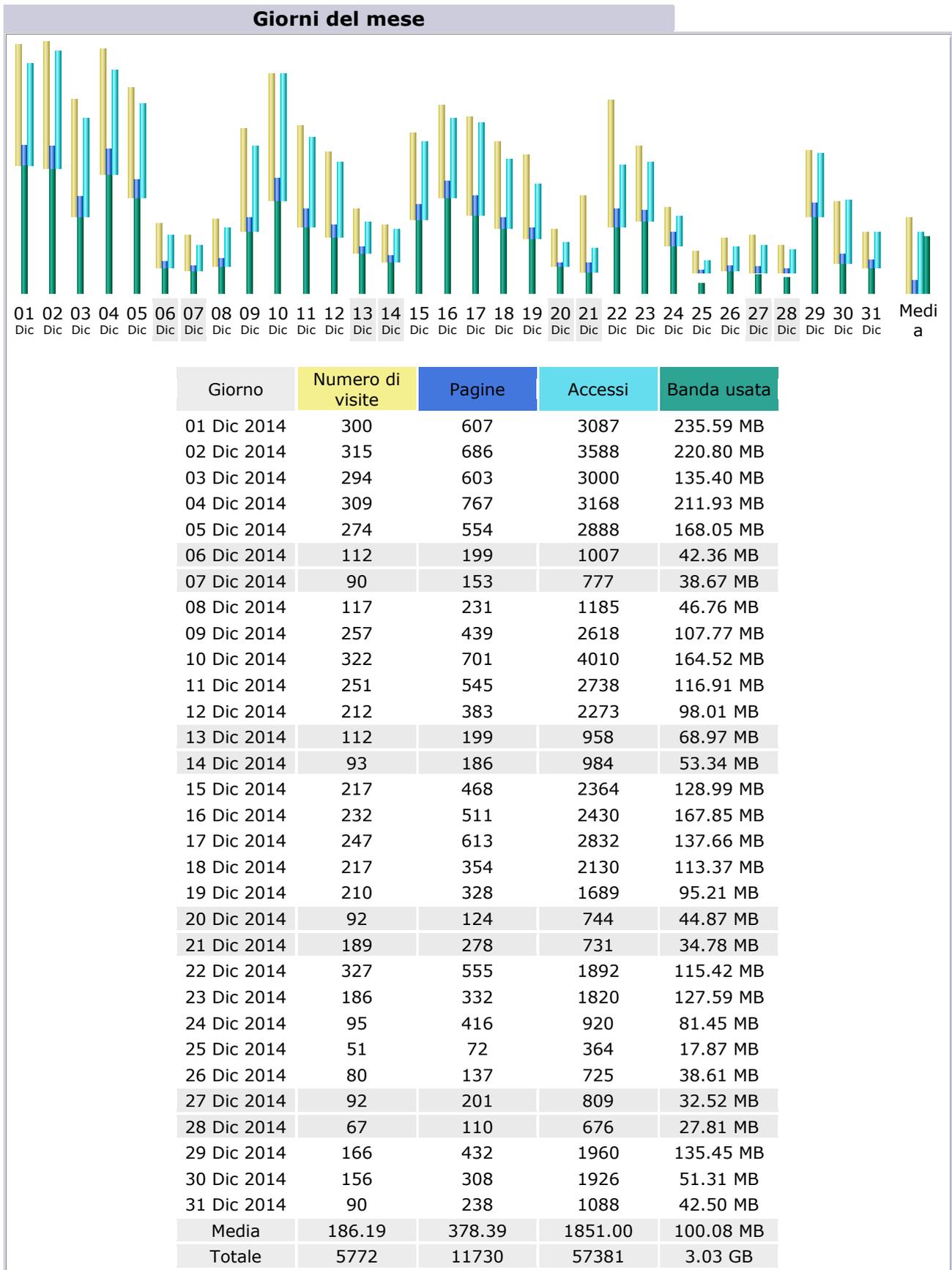
Il confronto dei dati del 2014 con quelli registrati negli anni precedenti, denota il sempre crescente interesse al sito da parte degli utenti.

**Figura 3: accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2014**



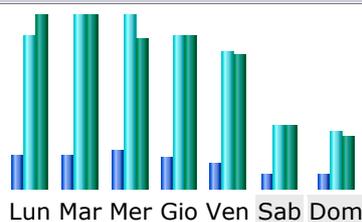
Nelle figure 4,5 e 6, che seguono, sono riportati i dati relativi ai numeri di accessi al sito della Commissione nel 2014, divisi per giorni del mese, per giorni della settimana e per ore.

Figura 4: riepilogo mensile



**Figura 5: accessi al sito per giorni della settimana**

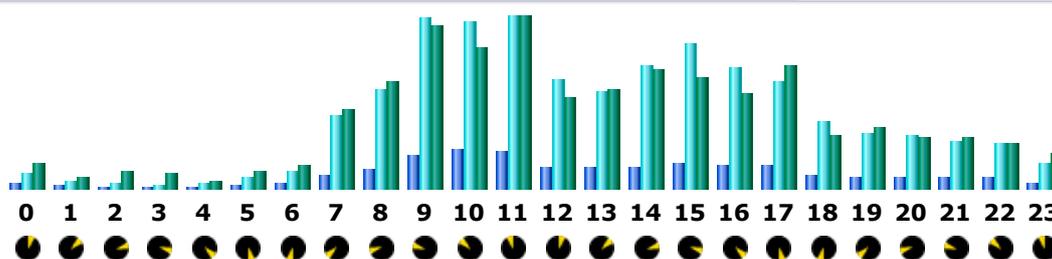
**Giorni della settimana**



Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	458.60	2097.60	132.44 MB
Mar	455.20	2476.40	135.07 MB
Mer	514.20	2370	112.31 MB
Gio	434.50	2100	115.02 MB
Ven	350.50	1893.75	99.97 MB
Sab	180.75	879.50	47.18 MB
Dom	181.75	792	38.65 MB

**Figura 6: accessi al sito per ore**

**Ore**



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	137	494	43.64 MB	12	672	3612	163.73 MB
01	69	229	18.50 MB	13	690	3185	179.19 MB
02	64	144	32.44 MB	14	719	4012	214.74 MB
03	47	101	28.76 MB	15	831	4790	198.68 MB
04	60	140	12.80 MB	16	773	3977	170.49 MB
05	71	382	29.25 MB	17	762	3492	222.10 MB
06	149	535	43.07 MB	18	428	2233	96.65 MB
07	455	2373	143.24 MB	19	352	1781	110.31 MB
08	625	3251	191.88 MB	20	388	1735	93.72 MB
09	1054	5603	294.12 MB	21	362	1575	92.03 MB
10	1259	5520	255.19 MB	22	361	1494	81.33 MB
11	1232	5918	324.49 MB	23	170	805	62.00 MB

Figura 7: Frasi e parole più cercate nel sito della Commissione nell'anno 2014

<b>Frasi cercate (Prime 10)</b> <b>Elenco completo</b>			<b>Parole cercate (Prime 10)</b> <b>Elenco completo</b>		
<b>371 frasi chiave diverse</b>	<b>Ricerche</b>	<b>Percentuale</b>	<b>713 parole chiave diverse</b>	<b>Ricerche</b>	<b>Percentuale</b>
commissione accesso atti	8	1.7 %	accesso	245	9.4 %
commissione accesso	6	1.3 %	atti	175	6.7 %
diniego accesso agli atti	5	1.1 %	di	109	4.2 %
opposizione all'accesso agli atti amministrativi	5	1.1 %	agli	83	3.2 %
commissione per l'accesso	5	1.1 %	commissione	71	2.7 %
accesso atti	4	0.8 %	amministrativi	57	2.2 %
diritto di accesso al protocollo informatico	4	0.8 %	per	51	1.9 %
commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	4	0.8 %	documenti	43	1.6 %
al-a	3	0.6 %	diritto	39	1.5 %
Altre frasi	410	90.2 %	ai	39	1.5 %
			Altre parole	1677	64.7 %

### 3.4 Il sito intranet riservato ai Componenti della Commissione per la lavorazione telematica dei ricorsi e dei pareri

Nel corso del 2014, 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 2014 la Commissione si è riunita 15 volte, come nel 2013<sup>21</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.

La dematerializzazione dei lavori della Commissione per l'accesso è stata ulteriormente potenziata anche attraverso l'utilizzo del sito intranet riservato <http://kt.palazzo-chigi.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 figure 8, 9, 10, 11 e 12 è riportata la descrizione delle modalità d'utilizzo del sistema operativo impiegato dalla struttura di supporto e dai componenti della Commissione per l'accesso.

---

<sup>21</sup> Per l'andamento del numero delle riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2013, vedi più avanti figura 10

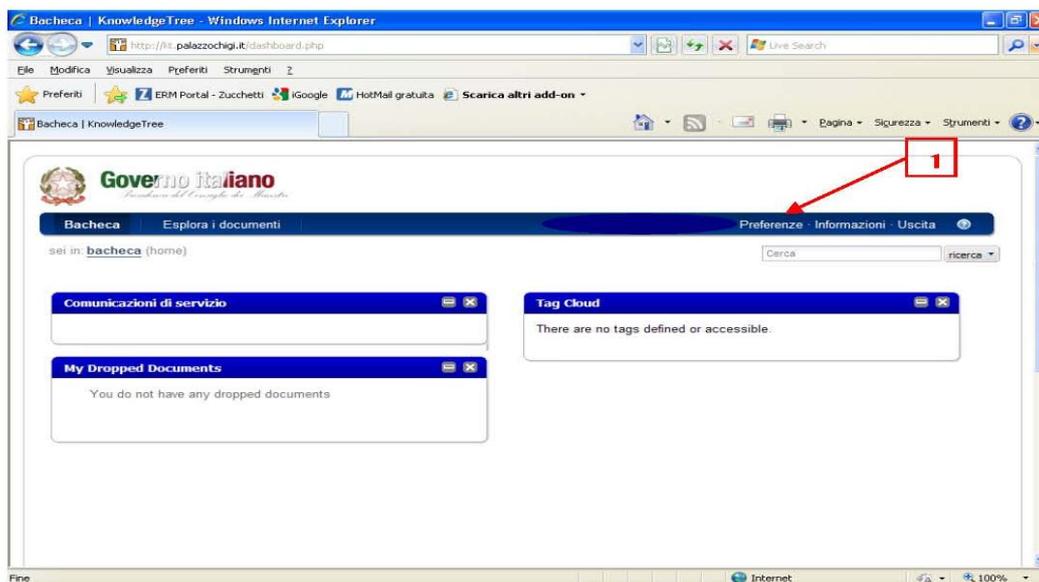
**Figura 8: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento**

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**



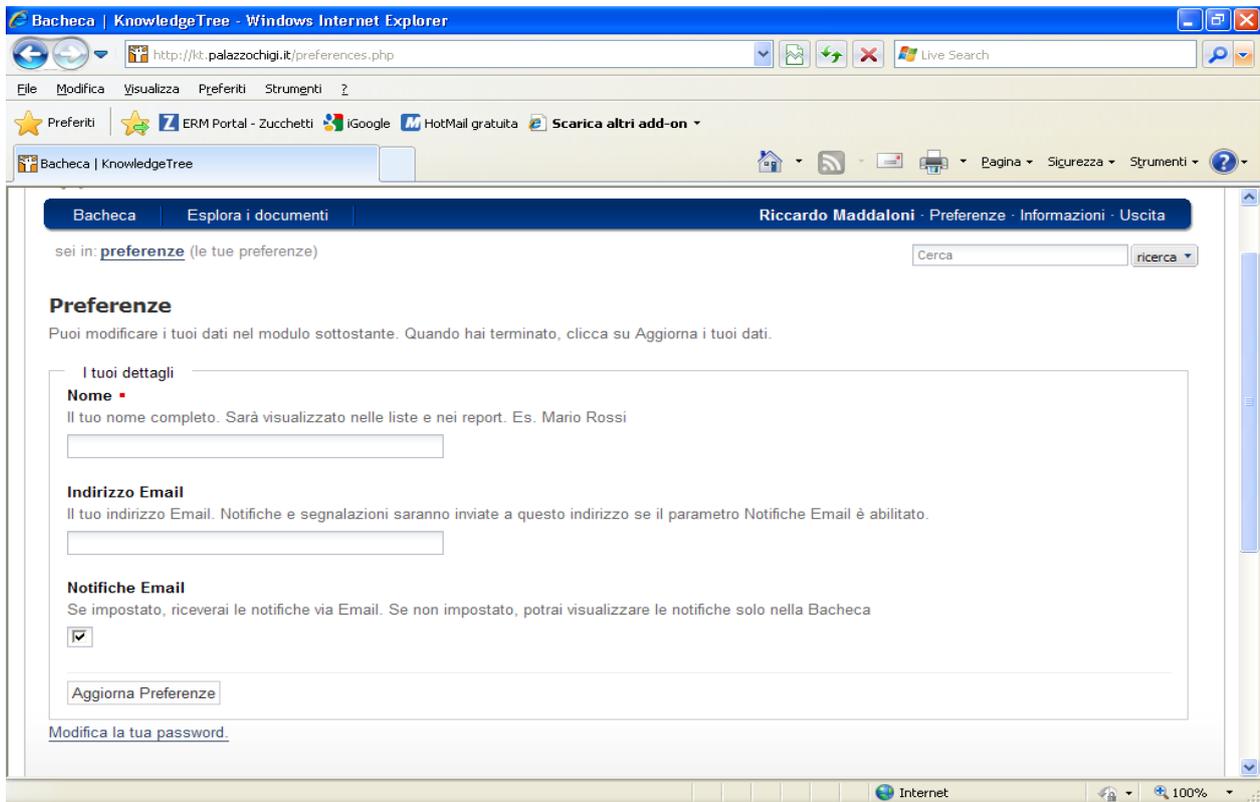
Successivamente apparirà la seguente schermata:



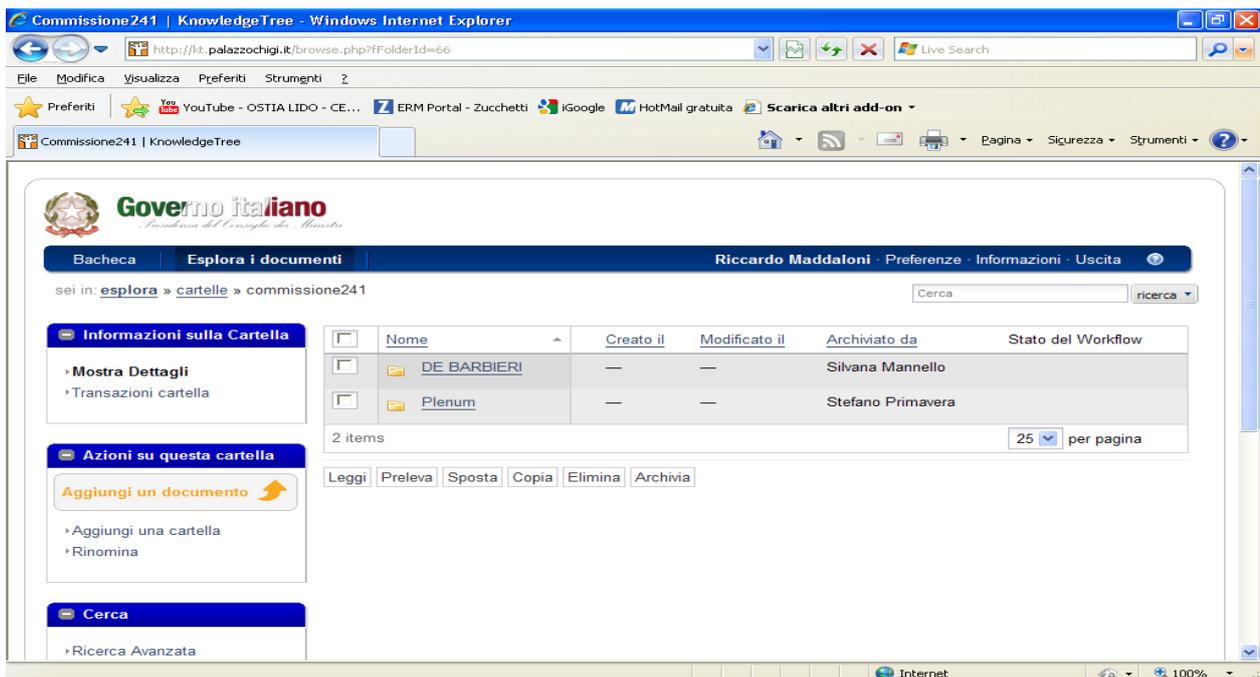
Seguire i seguenti procedimenti.

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

**Figura 9: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento**



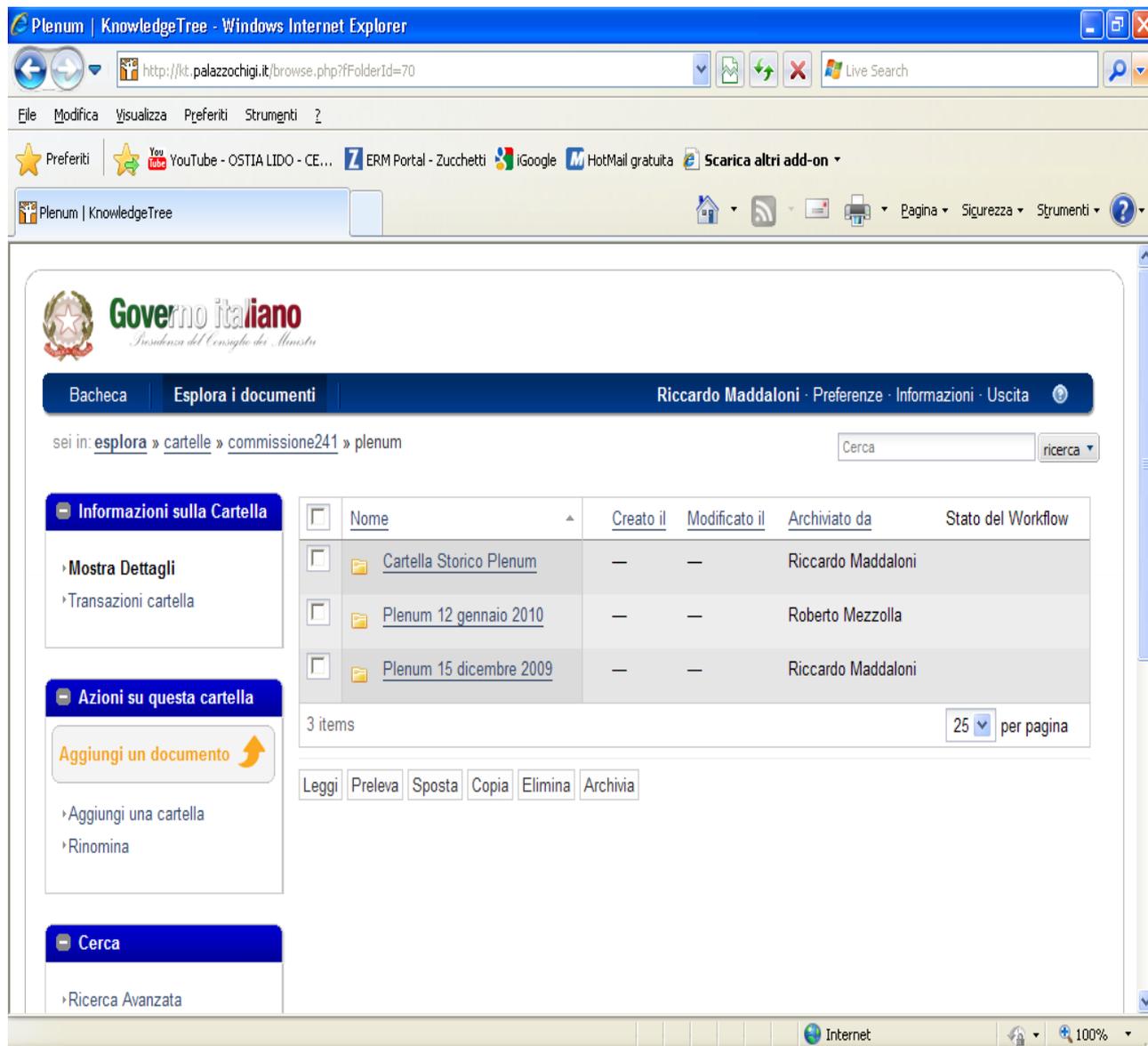
2. Inserire nella casella **Nome** il vostro nome e cognome
3. Inserire nella casella **Indirizzo Email** la vostra e-mail
4. Cliccare all'interno della cella **Notifiche Email**
5. Cliccare su **Aggiorna Preferenze** e avete aggiornato i dati appena inseriti
6. Cliccare in alto su **Esplora i documenti**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



## Figura 10: 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 a web browser window displaying the KnowledgeTree intranet. The page is titled "Plenum | KnowledgeTree" and shows a navigation path: "sei in: esplora » cartelle » commissione241 » plenum". The main content area displays a table of plenary sessions:

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, there are 3 items and a "25 per pagina" dropdown. Action buttons include "Leggi", "Preleva", "Sposta", "Copia", "Elimina", and "Archivia". The left sidebar contains sections for "Informazioni sulla Cartella" (Mostra Dettagli, Transazioni cartella), "Azioni su questa cartella" (Aggiungi un documento, Aggiungi una cartella, Rinomina), and "Cerca" (Ricerca Avanzata). The top navigation bar includes "Bacheca", "Esplora i documenti", and user information for Riccardo Maddaloni.

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 11: 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**.

Plenum 12 gennaio 2010 | KnowledgeTree - Windows Internet Explorer

http://kt.palazzochigi.it/browse.php?FolderId=175

Bacheca | **Esplora i documenti** | Riccardo Maddaloni - Preferenze - Informazioni - Uscita

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

**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"/>	PARERI	—	—	Roberto Mezzolla	
<input type="checkbox"/>	RICORSI	—	—	Roberto Mezzolla	

2 items  per pagina

Internet 100%

PARERI | KnowledgeTree - Windows Internet Explorer

http://kt.palazzochigi.it/browse.php?FolderId=176

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**

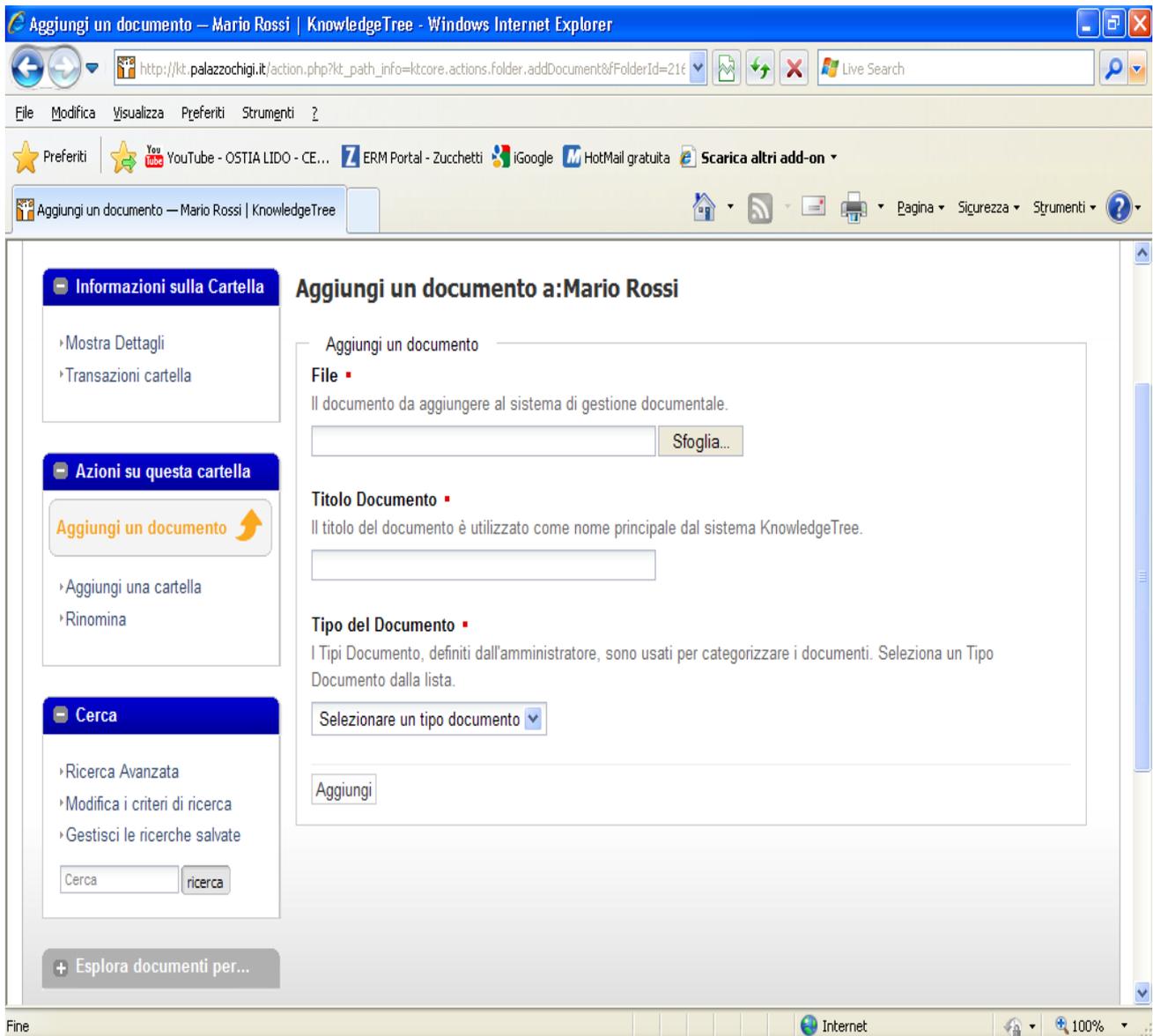
- Ricerca Avanzata

<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 12: Il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento**



### 3.5 La casella di P.E.C. della Commissione per l'accesso

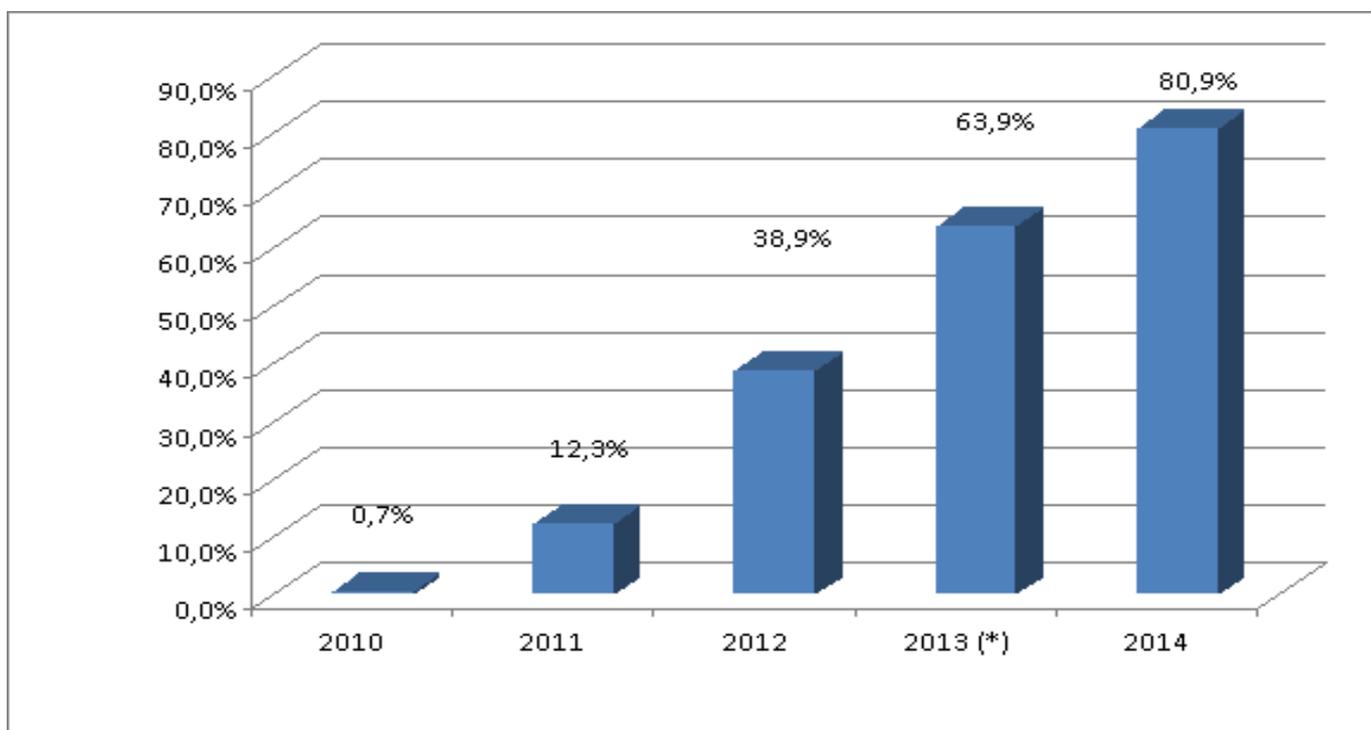
Ai sensi dell'articolo 12, comma 1 del d.P.R. n. 184 del 2006, il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento dell'accesso ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni 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 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.

**Figura 13: Dematerializzazione ricorsi alla Commissione per l'accesso**



Nel 2011, 2012 e 2013 il numero dei ricorrenti che si sono serviti della P.E.C., in luogo della posta cartacea, è andato sempre maggiormente crescendo.

Nel corso dell'anno 2014 si osserva una nuova 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.

Come si evince dalla seguente figura 13, di seguito riportata, nel 2014 oltre l'80% è stato trattato in forma immateriale, attraverso l'invio delle memorie e delle decisioni esclusivamente in format elettronico, a mezzo PEC. Ciò ha comportato, oltre ad un risparmio di risorse economiche per l'erari (in termini di risparmio di spese postali e di risparmio di carta) anche una maggiore velocità nella spedizione e ricezione, con connessa implementazione dell'efficienza.

### **3.6 Massimazione on line delle decisioni e dei pareri**

Nel 2014, la struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ha elaborato un progetto di Massimario On line delle decisioni e dei pareri resi dalla Commissione per l'accesso

L'apprezzamento incontrato, presso i cittadini, dalla Commissione per l'accesso per la propria opera di tutela in via amministrativa del diritto d'accesso è palesemente dimostrato dall'enorme numero di ricorsi presentati nel corso dell'anno 2014 pari a ben 1181, in aumento rispetto al 2013 (in totale nel corso dell'anno 2013 erano stati presentati 1095 ricorsi e nel 2014 1045)

In particolare, la Commissione per l'accesso attraverso le decisioni adottate 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 che ai consiglieri comunali, confermando la prevalenza della norma speciale contenuta nel TUEL, che prevede un diritto d'accesso più ampio 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 suo munus di consigliere.

Nell'anno 2014, si è registrato un aumento dei ricorsi trattati, che - come riportato nei grafici e nelle tabelle contenute nella presente relazione - hanno superato, per il terzo anno consecutivo, la ragguardevole quota dei 1000 ricorsi annui

Al riguardo si osserva che la Commissione, nonostante l'intervenuta riduzione del numero dei suoi componenti, che nel 2013 - in forza delle modifiche dell'articolo 27

della legge n. 241 del 1990<sup>22</sup> - sono passati ad undici, compreso il Presidente, ha sempre deciso espressamente tutti i ricorsi presentati dai cittadini, senza mai far formare il silenzio rigetto per decorrenza dei termini, fornendo un efficace strumento di tutela, in via amministrativa, del diritto d'accesso.

Attraverso le proprie decisioni ed i propri pareri, la Commissione ha dunque continuato a svolgere nel 2014, sempre più intensamente, la propria funzione di tutela e di impulso in materia d'accesso ai documenti amministrativi, intervenendo, ai sensi degli articoli 25 e 27 della legge n. 241 del 1990, al fine di promuovere presso le pubbliche amministrazioni comportamenti sempre più aderenti ai principi di trasparenza ed imparzialità.

Il progetto di massimazione on line prederà i considerazione tutte le decisioni a partire dall'anno 2013 fino alle ultime che verranno adottate nel successivo 2015. Per i precedenti anni, fino a tutto il 2012, la massimazione delle decisioni è avvenuta attraverso la pubblicazione di volumi cartacei (in particolare il massimario delle decisioni e pareri, pubblicati in forma cartacea a cura della presidenza del consiglio dei Ministri. Tali pubblicazioni, erano poi inserite, annualmente, in copia elettronica in formato PDF, nel sito della Commissione per l'accesso. Dal 2013, si è soppressa la pubblicazione cartacea, attesi i costi derivanti dalla stessa. Il progetto è volto a migliorare la fruibilità delle massime della Commissione attraverso la pubblicazione on line.

- Nel sito dedicato è inserita mensilmente una selezione delle principale decisioni e pareri adottate.
- La raccolta, nella pagina dedicata del sito [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it), delle decisioni più rilevanti della Commissione per l'accesso è arricchita da un massimario on line curato dalla Struttura di supporto alla Commissione per l'accesso.

L'attenzione posta all'aggiornamento mensile del massimario on line con l'inserimento dopo ogni riunione plenaria, delle massime tratte dalle decisioni e dai pareri della Commissione, coordinati tra loro per argomento trattato, danno alla raccolta di massime l'aspetto di un vero e proprio massimario on line delle pronunce della commissione per l'accesso che sarà di utilità, non solo agli studiosi della materia e ai funzionari pubblici, tenuti quotidianamente ad applicare la disciplina dell'accesso ma anche e, soprattutto, ai cittadini, nell'ottica di una sempre maggiore vicinanza della

---

<sup>22</sup> 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 scelte 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". Inoltre, lo stesso articolo, 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. Infine 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.]

pubblica amministrazione alle esigenze degli utenti, attraverso la piena affermazione del principio di trasparenza, indispensabile per realizzare una Pubblica Amministrazione imparziale ed efficiente, funzionale alla gestione ottimale della cosa pubblica.

Obiettivo di questo progetto - che prosegue la tradizione avviata con le precedenti pubblicazioni annuali dei massimari cartacei della Commissione per l'accesso - è di consentire ai cittadini di monitorare i progressi compiuti nell'implementazione dei principi ordinamentali di partecipazione e accesso ai documenti amministrativi, attraverso la consultazione *on line* delle massime delle decisioni e dei pareri della Commissione, pubblicate in tempo reale sul sito internet dedicato.

La Commissione contribuisce concretamente all'attuazione dei principi in materia di accesso ai documenti, sia nello svolgimento dell'attività consultiva sui regolamenti e quesiti, prestando alle pubbliche amministrazioni la consulenza necessaria per la realizzazione di un organico sistema di disciplina della materia, sia nello svolgimento della funzione giustiziale, attribuita dal d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184. Dal giugno 2006, infatti, è stata introdotta una procedura aggiuntiva di ricorso, che permette al cittadino di ricorrere contro il diniego di accesso ad un documento anche in via amministrativa.

Pur non configurando uno strumento alternativo rispetto a quello giurisdizionale, il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi deve il suo successo non solo alla semplicità della procedura, ma anche alle modalità con le quali può essere presentato, senza costi e senza la necessaria assistenza di un difensore.

Negli ultimi anni, la Commissione per l'accesso è divenuta un riferimento primario in tema di garanzia della trasparenza 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.

D'altro canto, il continuo incremento nel numero delle istanze e dei ricorsi rivolti alla Commissione indica che il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni si evolve attraverso una maggiore consapevolezza dei diritti esercitabili e della disponibilità di diverse vie per la tutela di diritti e interessi.

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

Il nuovo progetto, ideato nel 2014, nell'ottica del miglioramento del servizio erogato dalla struttura di supporto a vantaggio sia dei componenti della Commissione che del cittadino utente-ricorrente nonché delle amministrazioni resistenti, consiste nella

creazione di una apposita pagina web per la pubblicazione, on line, in tempo reale delle massime delle decisioni e dei pareri, in sostituzione della pubblicazione annuale dei massimari cartacei della Commissione, avvenuta fino al 2013.

Oltre al risparmio in termini di materiali impiegati e di costi di pubblicazione cartacea, la pubblicazione on line, una volta avviata, permette il recupero del tempo dedicato alle mere operazioni di fotoriproduzione e fascicolazione e produce una sensazione di benessere organizzativo nei funzionari addetti alla massimazione on line e una migliore e più accurata razionalizzazione del lavoro, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità che devono orientare l'agire pubblico.

Il progetto di massimazione on line si pone, dunque, anche quale completamento del percorso di dematerializzazione dei lavori della Commissione per l'accesso, già posto in essere negli anni precedenti dalla struttura di supporto alla Commissione per l'accesso.

Il progetto di massimario on line consente di avere una completa panoramica, costantemente aggiornata delle attività della Commissione per l'accesso ed in particolare modo dell'opera di tutela, in via amministrativa del diritto d'accesso, in costante crescita negli ultimi anni, come è palesemente dimostrato dall'enorme numero di ricorsi presentati ogni anno alla Commissione.

Attraverso la massimazione on line sono state enucleate le principali tematiche giuridiche trattate dalla Commissione per l'accesso.

In particolare, la Commissione per l'accesso attraverso le decisioni adottate nel corso dell'anno 2013, che sono le prime ad essere oggetto di massimazione on line, 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 che ai consiglieri comunali, confermando la prevalenza della norma speciale contenuta nel TUEL, che prevede un diritto d'accesso più ampio 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 suo munus di consigliere.

Negli ultimi tre anni si è registrato un forte aumento dei ricorsi trattati, che - come riportato nel grafico e nella tabella, allegata, al presente progetto - hanno superato nel 2014, per il terzo anno consecutivo, quota 1000, attestandosi fino ad oggi, a quota 1181.

Al riguardo si osserva che la Commissione, nonostante l'intervenuta riduzione del numero dei suoi componenti, che nel 2013 - in forza delle modifiche dell'articolo 27

della legge n. 241 del 1990<sup>23</sup> - sono scesi ad undici, compreso il Presidente, ha sempre deciso espressamente tutti i ricorsi presentati dai cittadini, senza mai far formare il silenzio rigetto per decorrenza dei termini, fornendo un efficace strumento di tutela, in via amministrativa, del diritto d'accesso.

Attraverso le proprie decisioni ed i propri pareri, la Commissione continua a svolgere, sempre più intensamente, la propria funzione di tutela e di impulso in materia d'accesso ai documenti amministrativi, intervenendo, ai sensi degli articoli 25 e 27 della legge n. 241 del 1990, al fine di promuovere presso le pubbliche amministrazioni comportamenti sempre più aderenti ai principi di trasparenza ed imparzialità.

Il progetto di pubblicazione *on line* delle massime della Commissione prende in considerazione tutte le decisioni e i pareri resi a partire dall'anno 2013 e fino alle ultime adottate nel 2014, selezionando e massimando le più rilevanti.

Per i precedenti anni, fino a tutto il 2012, la massimazione delle decisioni e dei pareri della Commissione è avvenuta, come detto, attraverso la pubblicazione di volumi cartacei (in particolare il massimario delle decisioni e pareri) editi annualmente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria. L'ultimo volume (contenente le massime delle decisioni e dei pareri adottati dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2012) è stato pubblicato nel maggio 2013. Dal 2014 è stata soppressa la pubblicazione cartacea, attesi gli alti costi derivanti dalla stessa

Il presente progetto è volto a migliorare la fruibilità delle massime delle decisioni e dei pareri della Commissione, attraverso la loro pubblicazione on line nella nuova pagina web che sarà appositamente creata all'interno del sito [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)

L'attenzione è posta, in modo particolare, all'aggiornamento costante con l'inserimento, dopo ogni riunione plenaria della Commissione, delle massime tratte dalle decisioni e dai pareri resi della Commissione, coordinati tra loro per argomento trattato.

La raccolta di massime ha l'aspetto di un vero e **proprio massimario on line delle pronunce della Commissione** per l'accesso che sarà di utilità, non solo agli studiosi della materia e ai funzionari pubblici, tenuti quotidianamente ad applicare la disciplina dell'accesso ma, soprattutto, ai cittadini, nell'ottica di una sempre maggiore vicinanza della pubblica amministrazione alle esigenze degli utenti, attraverso la piena affermazione del principio di trasparenza, indispensabile per realizzare una Pubblica Amministrazione imparziale ed efficiente, funzionale alla gestione ottimale della cosa pubblica.

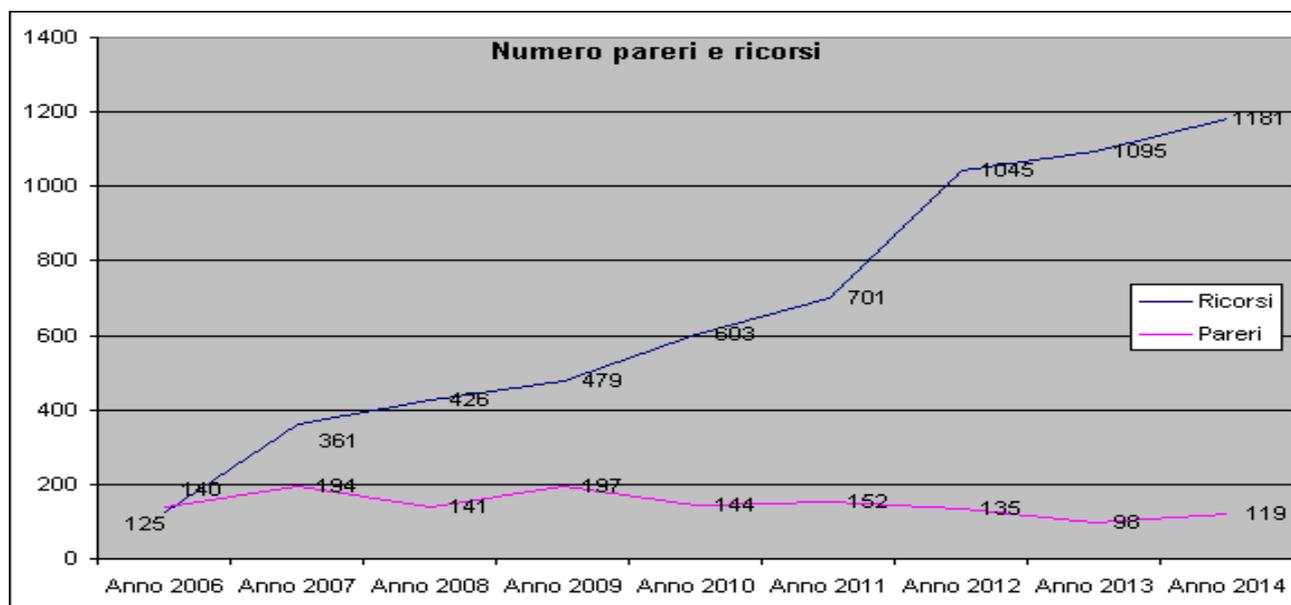
---

<sup>23</sup> 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 scelte 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". Inoltre, lo stesso articolo, 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. Infine 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.].

#### 4 L'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2014

Nel corso dell'anno 2014 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 2014. 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.

**Figura 14: pareri e ricorsi trattati dal 2006 al 2014**



Nel corso dell'anno 2014, la Commissione per l'accesso si è riunita 15 volte, come avvenuto nell'anno precedente. Nel 2013, nonostante un numero minore di riunioni nel corso dell'anno (dalle 17 riunioni del 2012 si era passati a 15 nel 2013), si era, comunque, già registrato un ulteriore crescita dei lavori della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

**Figura 15: Le riunioni della Commissione dal 2006 al 2014**



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, raggiungendo quota 1181 ricorsi (contro i 1095 del 2013) e confermando la propensione all'aumento degli ultimi anni, come si evince dal grafico riportato nella Figura 14

I giorni nei quali, nel corso dell'anno 2014, la Commissione per l'accesso si è riunita in adunanza plenaria sono: 16/01/2014; 11/02/2014; 18/03/2014; 09/04/2014; 29/04/2014; 20/05/2014; 17/06/2014; 08/07/2014; 24/07/2014; 11/09/2014; 02/10/2014; 28/10/2014; 12/11/2014; 25/11/2014; 19/12/2014.

Esaminando, nel dettaglio, i lavori descritti nella figura 14, 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 2014, 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.

L'andamento altalenante sopradescritto caratterizza, nell'intervallo temporale esaminato, le richieste di parere esaminate dalla 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 e, infine, 119 nell'anno 2014. Diversamente, per i ricorsi, nello stesso periodo, si registra un continuo incremento.

La decrescita dei pareri, da un lato è una diretta conseguenza 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.

In particolare, come si può evincere osservando il grafico di cui alla citata **Figura 14**, i ricorsi sono stati: 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 dimostra la prevalenza, delle funzioni *giustiziali* svolte dalla Commissione per l'accesso attraverso il rimedio amministrativo del ricorso contro i dinieghi di accesso, previsto dall'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, rispetto alle funzioni consultive esercitate ai sensi dell'articolo 27 della stessa legge.

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

## 5 Il ricorso dinanzi alla Commissione per l'accesso

Il ricorso alla Commissione per l'accesso 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 maggiormente 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>24</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*

---

<sup>24</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”*.

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

Anche il T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675 ha aderito alla tesi che assegna a tale rimedio natura di ricorso amministrativo, osservando che le norme di legge e regolamentari che delineano il procedimento innanzi alla Commissione, configurano in modo chiaro un *iter* di tipo giustiziale.<sup>25</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>25</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>26</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>27</sup>. Nel 2014, a seguito dell'insediamento del Governo Renzi, ne è stato sostituito il Presidente, nominato nella Persona del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio pro tempore Del Rio, ma il numero dei componenti è rimasto invariato.

Nonostante la riduzione del numero dei componenti, il ruolo giustiziale della Commissione si è andato, anno dopo anno, rafforzando ed esaminando il grafico di cui alla precedente **figura 14**, si osserva, come detto, che ad una parziale flessione nell'attività consultiva è corrisposto un forte incremento del numero dei ricorsi decisi.

Nel 2014 la Commissione per l'accesso ha trattato 1181 ricorsi (nel 2013 ne aveva decisi 1095 e nel 2012 erano stati 1045, a fronte dei 701 del 2011) mentre i pareri resi, scesi nel 2013 sono a 98, sono risaliti nell'anno 2014 a quota 119.

Anche nel 2014, come negli anni precedenti, molto forti sono stati gli **effetti deflattivi dell'attività giustiziale** della Commissione sul contenzioso innanzi al giudice amministrativo, in materia d'accesso, per i quali si rimanda alle **figure 40 e 41** del paragrafo 11 della presente relazione. Al riguardo appare indicativo il confronto tra l'esiguità del numero di ricorsi presentati al T.A.R. nell'anno nel 2014 pari a 15 e il numero di ricorsi decisi pari, come si è visto a 1181. Nel 2013, il numero di ricorsi al TAR contro decisioni della Commissione per l'accesso era stato pari a 19, a fronte dei 1095 ricorsi esaminati dalla Commissione per l'accesso.

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 alternative 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 in qualità di "guardiana della trasparenza" dalla Commissione per l'accesso.**

---

<sup>26</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>27</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.

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.

Come mostrano i dati che verranno illustrati nel dettaglio nei seguenti paragrafi, **la percentuale di ricorsi per i quali è stata dichiarata la cessata materia del contendere è stata nel 2014 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 dimostra che le amministrazioni, 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 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>28</sup>.

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 unica e 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.

---

<sup>28</sup> Per il dettaglio degli esiti dei ricorsi alla Commissione per l'accesso nel 2014 vedi la **figura 17**.

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”<sup>29</sup>.

## 5.1 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>30</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.

---

<sup>29</sup>Pe un approfondimento sulla tematica vedi il Capitolo 5 di questa relazione

<sup>30</sup> Come si è visto nel capitolo 2 – Figura 8.

I controinteressati al ricorso, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione, possono presentare, alla Commissione per l'accesso, le loro controdeduzioni<sup>31</sup>.

Nel termine di 30 giorni dalla presentazione del ricorso, la Commissione deve emettere la propria decisione. Scaduti i termini senza una pronuncia della Commissione, il ricorso si intende respinto. 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.

## **5.2 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.

## **5.3 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 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

---

<sup>31</sup> Ai sensi dell'articolo 12, c. 2 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

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'accesso alla documentazione richiesta, in caso di accoglimento dei ricorsi,** anche al fine di potenziare ulteriormente la deflazione<sup>32</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 a tale problematica è stata data soluzione con la legge n. 124 del 2015, che pur se intervenuta successivamente rispetto all'arco temporale preso in considerazione dalla presente relazione, è stata esaminata con riferimento ai nuovi principi introdotti in materia di accesso e di trasparenza, nel paragrafo 2.4. In particolare, l'articolo 7 della citata disposizione legislativa prevede l'introduzione di sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza, contemplando alla lettera g) l'individuazione dei soggetti competenti ad irrogarle.

---

<sup>32</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.

## 5.4 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.

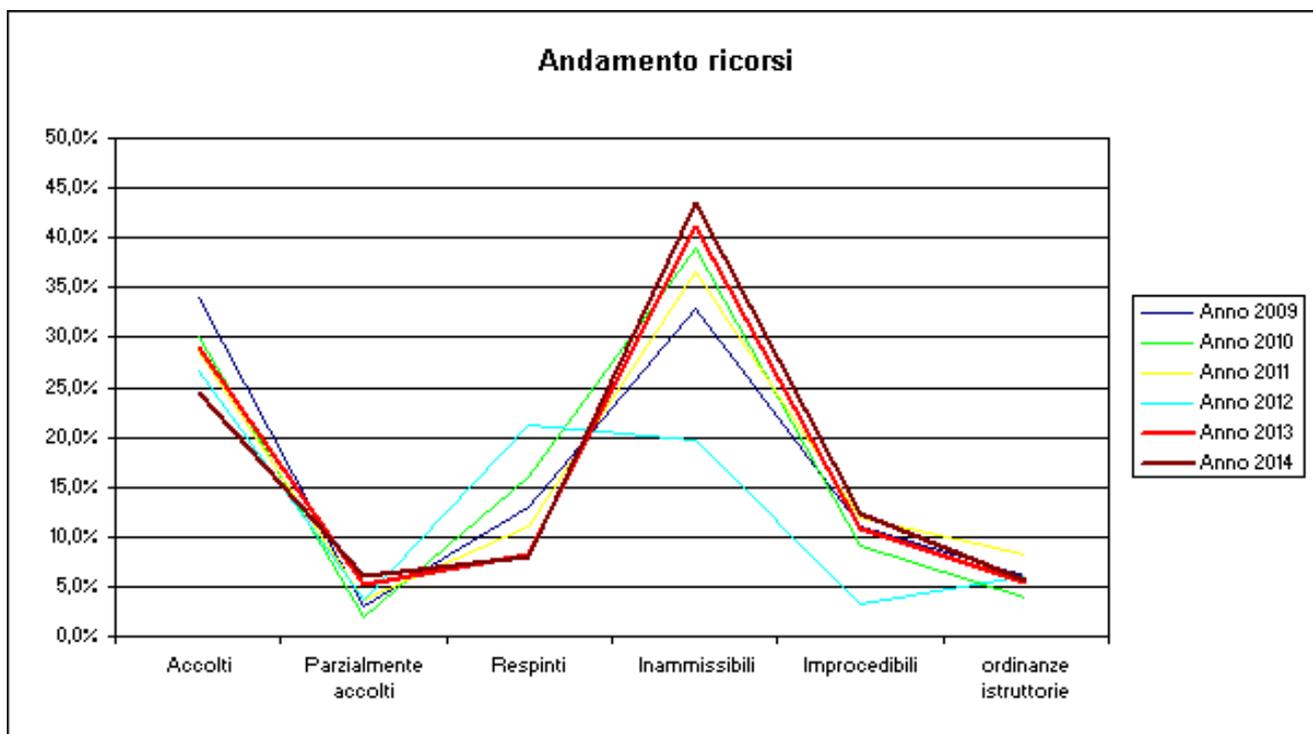
Nel corso dell'anno 2014, la Commissione ha consolidato l'utilizzo dello strumento revocario.

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.

## 6 Gli esiti dei ricorsi nell'anno 2014

Fig 16: L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2014



Nell'anno 2014 la Commissione per l'accesso si è riunita 15 volte ed ha esaminato un totale di 1181 ricorsi e 119 pareri, per una media di 79 ricorsi e circa 8 pareri a 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 2013, livelli sempre maggiori di efficienza e produttività

Nel grafico di cui alla **precedente Figura 16**, sono messi a confronto gli andamenti degli esiti dei ricorsi negli anni 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

Si può osservare un tendenziale aumento complessivo 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 concessione dell'accesso da parte dell'amministrazione resistente, nel more della decisione del ricorso) che nel complesso sono più della metà.

In particolare, nel 2014 si è registrato una lieve flessione dei ricorsi accolti rispetto all'anno 2013, che invece aveva visto crescere lo stesso dato rispetto al 2012 e 2011, anche se nel 2009 e 2010 il numero dei ricorsi accolti registrato era in percentuale più alto. Tuttavia, sono aumentati quelli parzialmente accolti.

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 2014, come già avvenuto nel 2013 i ricorsi dichiarati inammissibili sono lievemente aumentati in proporzione al totale e ciò in parte è dovuto alla presentazione sia nell'anno 2014 che nel 2013 di ricorsi volti ad ottenere l'accesso civico ai sensi del d.lgs. n.33 del 2013, per i quali la Commissione si deve dichiarare incompetente, non essendo previsto dal citato d.lgs. il ricorso alla Commissione per l'accesso avverso la violazione degli obblighi di pubblicazione, ma unicamente il ricorso al TAR.

Si nota pure un aumento delle pronunce di improcedibilità, per cessata materia del contendere, in crescita anche nel 2014, come già avvenuto nell'anno 2013 rispetto al 2012.

Al riguardo si sottolinea che l'aumento del numero di pronunce di improcedibilità denota la crescente propensione delle amministrazioni resistenti a concedere l'accesso agli atti in pendenza del ricorso alla Commissione per l'accesso e che ciò va interpretato 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, prima ancora di aspettare l'esito del ricorso, con il connesso positivo effetto di immediata tutela sostanziale del diritto d'accesso, già nella fase prodromica del procedimento innanzi alla Commissione stessa.

Nella seguente **figura 17**, sono riportati gli esiti dei ricorsi nell'anno 2014. I ricorsi dichiarati inammissibili sono stati il 34,3%, in lieve crescita rispetto al 2013 in cui era stato registrato il 33,1% di pronunce di inammissibilità.

Come negli anni precedenti, il numero relativamente alto delle decisioni di inammissibilità è determinato soprattutto dal fatto che al loro interno sono ricomprese sia tutti i casi in cui la Commissione si è dichiarata incompetente (ricorsi presentati avverso i dinieghi di accesso degli Enti locali, in presenza di difensore civico provinciale o regionale e ricorsi presentati in materie che esulano dall'accesso ai documenti amministrativi), sia 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 privo 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.

I ricorsi dichiarati irricevibili, perché tardivi, nell'anno 2014, hanno registrato una lieve crescita attestandosi all'9,2% rispetto al 2013 in cui erano pari all'8% dei ricorsi presentati. (Nel 2012 erano pari al 10,7%).

Solo il 24,4% dei ricorsi sono stati accolti nel 2014. 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 lieve flessione di accoglimenti registrata nel 2014, è stata comunque ampiamente compensata sia dall'aumento degli accoglimenti parziali pari al 6,1% nel 2014, contro il 5,3% del 2013, sia dall'aumento percentuale dei ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere, pari nel 2014 al 12,4%, a fronte del 10,9% registrato nel 2013.

L'aumento delle pronunce che dichiarano la cessazione della materia è segno tangibile della crescente 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 2014 porta ad una percentuale di esiti favorevoli al ricorrente pari al 42,9% dei casi trattati dalla Commissione.

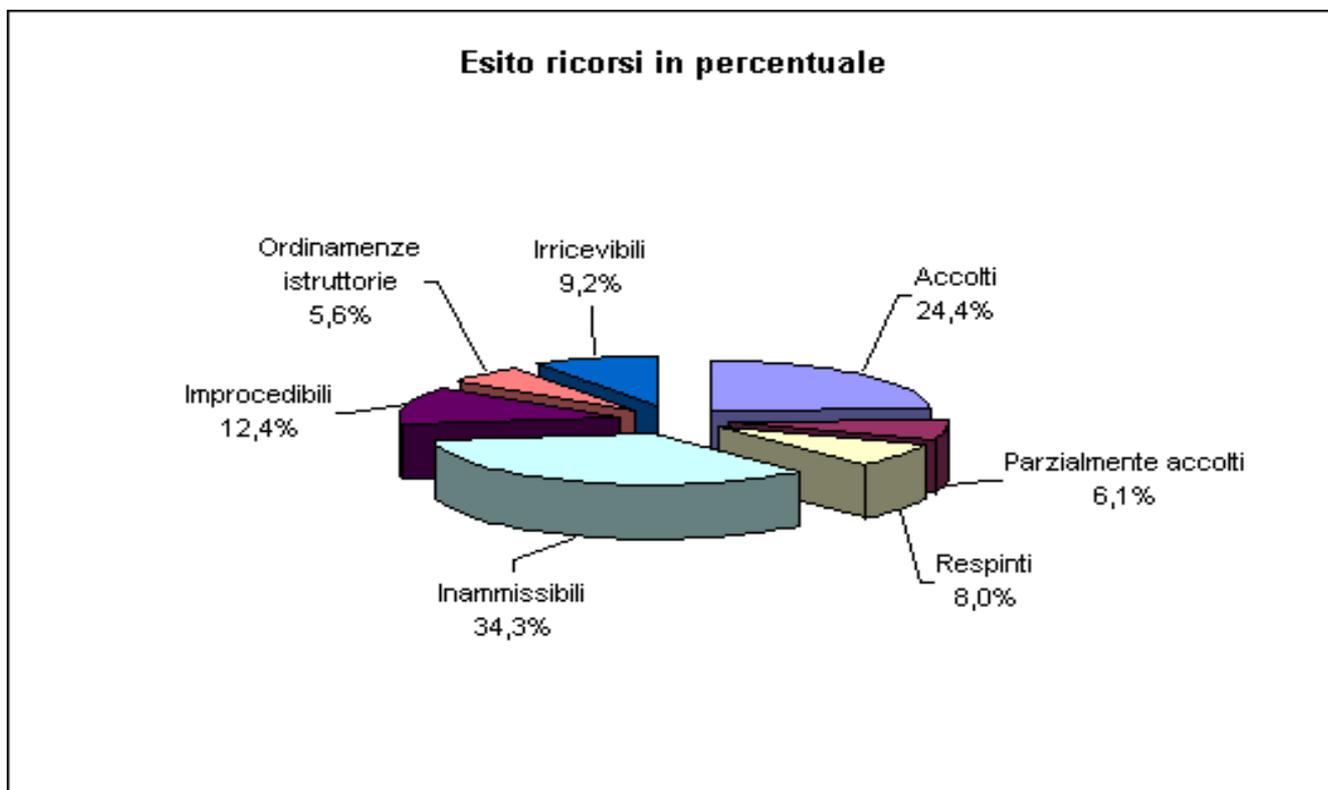
Le pronunce interlocutorie, di interruzione dei termini per incombenze istruttorie (nelle quali sono ricomprese anche le sospensioni per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente) sono state nell'anno 2014 pari al 5,6%, mentre nell'anno 2013 il dato registrato era pari al 5,4%.

Il lieve aumento delle ordinanze istruttorie nel 2014 rispetto all'anno precedente (nel 2013 si era registrata una netta diminuzione delle ordinanze istruttorie rispetto al 2012, anno in cui si registrava il 6% di decisioni interlocutorie e nell'anno 2011 le decisioni interlocutorie di sospensione erano state pari all'8,3%) appare comunque nel complesso privo di rilievo.

Le decisioni di rigetto dei ricorsi sono state nell'anno 2014 solo l'8% del totale, 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%, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009).

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

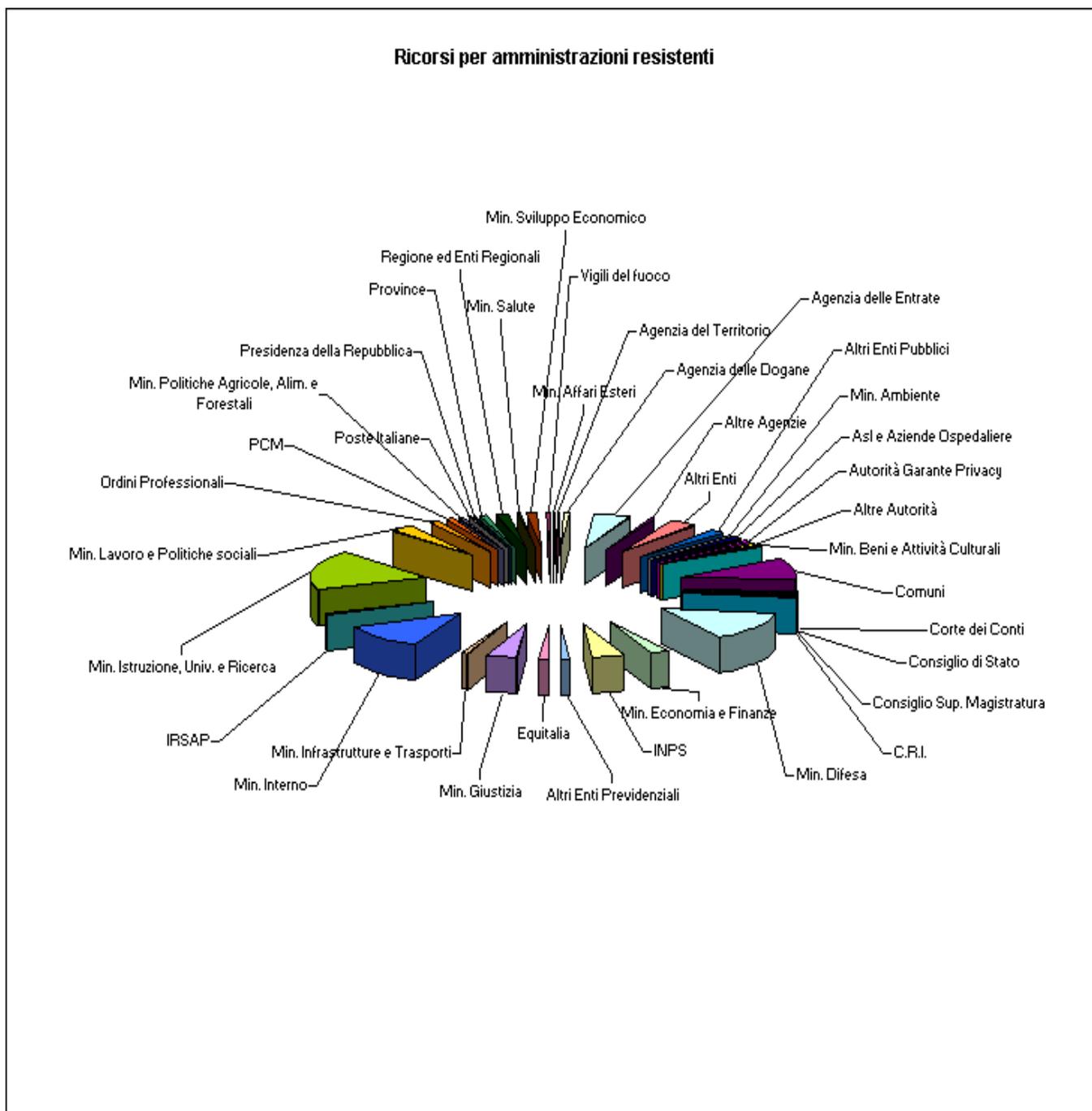
**Figura 17: esito dei ricorsi nell'anno 2014**



## 6.1 Le amministrazioni resistenti

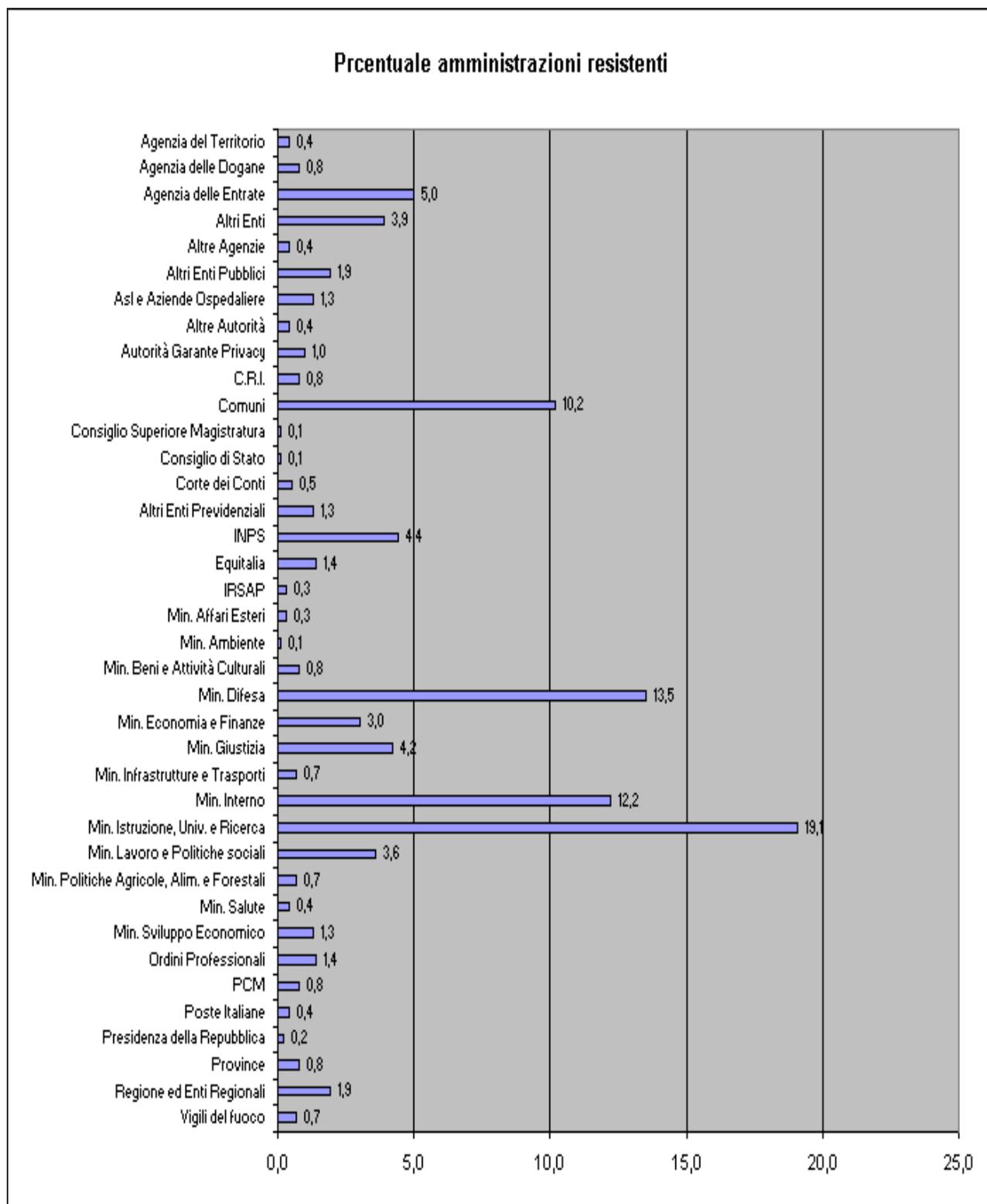
Nell'anno 2014 sono stati presentati alla Commissione 1181 ricorsi, rivolti contro provvedimenti di diniego d'accesso (espresi o taciti) di tutte le pubbliche amministrazioni<sup>33</sup>, compresi gli enti locali.

**Figura 18: Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2014**



<sup>33</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 19: Percentuale di ricorsi per amministrazioni resistenti nell'anno 2014



Nelle due **Figure n 18 e n 19 che precedono** sono riportate, nel dettaglio, le amministrazioni contro le quali i cittadini hanno presentato ricorso alla Commissione per l'accesso nell'anno 2014.

Osservando i grafici, si rileva che il maggior numero di ricorsi nel 2014 sono stati rivolti contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Anche nel 2013 contro tale dicastero si era registrato il più alto numero di ricorsi. Seguono il Ministero della difesa e quello dell'interno. Subito dopo si posizionano i ricorsi contro i Comuni e quelli contro le Agenzie delle entrate. Seguono i 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'IRSAP, il Ministero per gli affari esteri, la Presidenza della Repubblica, il Ministero dell'ambiente, il Consiglio di Stato, il CSM.

Come si evince dalla seguente **Figura 20**, nel 2014 la percentuale di ricorsi più alta è quella presentata contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, pari al 19,1%. Il primato era stato anche l'anno scorso dello stesso dicastero con una quota di ricorsi nel 2013 pari al 17,1% del totale. Si registra dunque un ulteriore incremento di dinieghi d'accesso impugnati contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, (già nel 2013 si era registrato un aumento rispetto ai ricorsi presentati nel 2012 - la percentuale di ricorsi presentati nel 2012 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 2014 contro il Ministero della difesa è stato presentato il 13,5% dei ricorsi alla Commissione per l'accesso.** Tuttavia, nonostante sia posizionato al secondo posto, per numero di ricorsi, per il Ministero della difesa si registra una lieve flessione dei ricorsi, poiché nel 2014 i ricorsi sono in diminuzione rispetto all'anno precedente. La percentuale di ricorsi presentati nell'anno 2013 era, infatti, stata pari al 14,1%. Il dato riferito al 2014 comprende sia gli uffici centrali che quelli periferici, compresi i comandi e le caserme dei Carabinieri. (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%. Inoltre, considerato che nel 2010 e nel 2009 tali ricorsi erano stati superiori al 16%, il dato registrato nel 2014 appare fortemente positivo.

**Il 12,2% dei ricorsi è rivolto, nel 2014, contro il Ministero dell'interno.** Il dato è in netta diminuzione rispetto al 15,3% di ricorsi alla Commissione per l'accesso

registrato nel 2013 contro lo stesso Ministero. Nel 2013, per il Dicastero dell'interno si era invece registrato un aumento delle richieste di riesame di diniego d'accesso, con una inversione di tendenza rispetto alla diminuzione registrata nel 2012, anno in cui la percentuale di ricorsi era stata pari al 12,1%, in diminuzione rispetto all'anno 2011, in cui si era raggiunto il 13,3% (nel 2010 i ricorsi contro il Ministero dell'interno erano stati 12,38% e solo 9% nel 2009). Nel 2014 dunque i ricorsi contro il Ministero dell'interno tornano di nuovo a calare. Nella percentuale indicata sono comunque ricompresi anche tutti i ricorsi presentati avverso gli uffici periferici, le Prefetture, le Questure ed i Commissariati.

Nei confronti degli **Enti previdenziali** si osserva una lieve diminuzione dei ricorsi presentati nel 2014, pari 5,7%. Nel complesso al nel 2013 i ricorsi contro tali Enti erano 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%).

Aumentano lievemente invece i ricorsi contro le **agenzie delle entrate** che nel 2014 sono pari al **5%** del totale dei ricorsi presentati alla Commissione, contro il 4,8% del 2013 (erano 4,9% del 2012 e nel 2011 erano stati pari al 4,1).

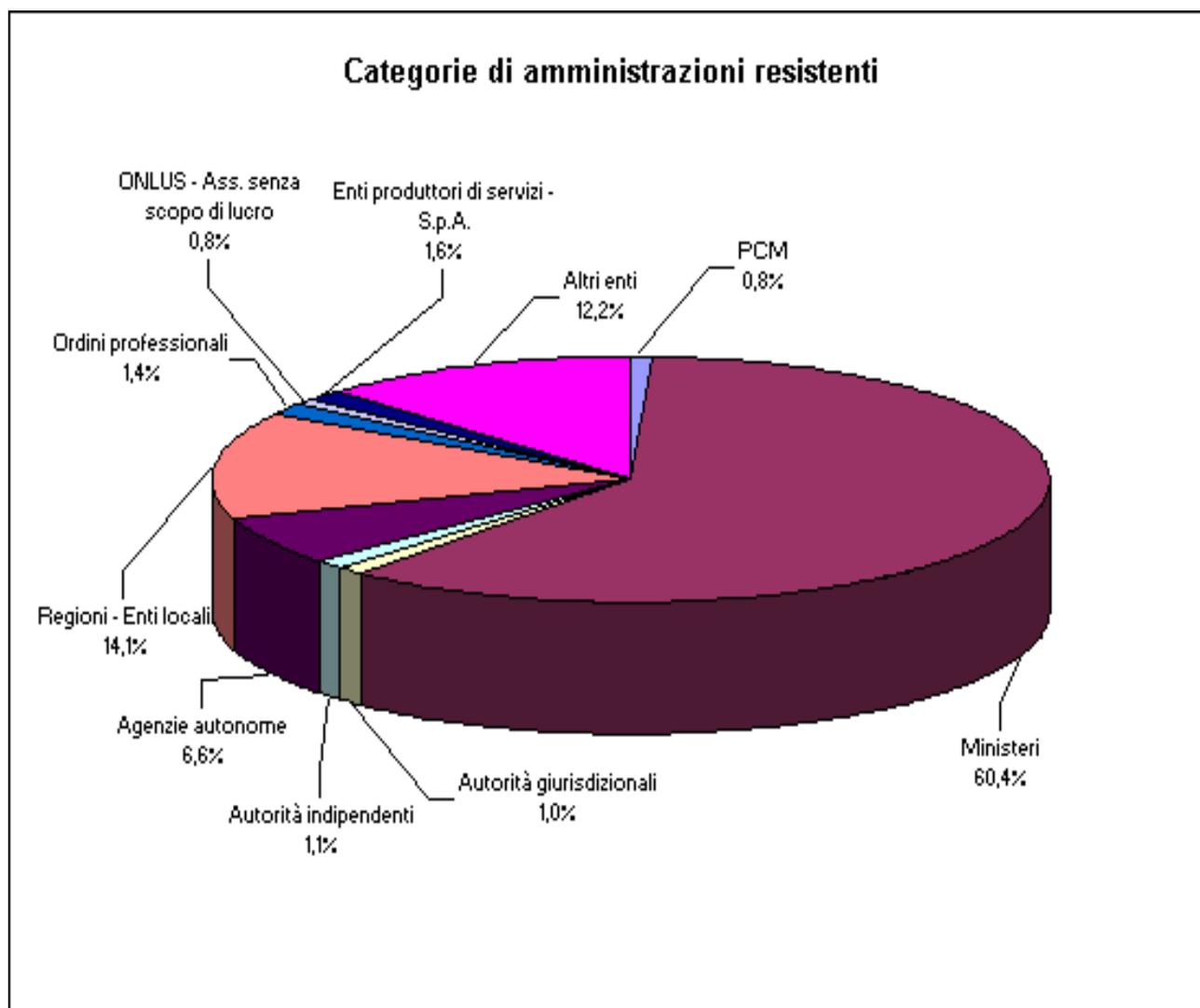
Nel 2014 aumentano anche i ricorsi contro le **Agenzie del territorio**, pari allo **0,4%** (nel 2013 si erano fermati allo 0,2%, a fronte dello 0,4% misurato nel 2012) e crescono in percentuale anche i ricorsi contro le **Agenzie delle dogane** pari allo **0,8%** (lo 0,3% era stato registrato nei precedenti anni 2013, 2012 e 2011).

I ricorsi contro il **Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali** sono pari al **3,6%**, in diminuzione rispetto all'anno precedente (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 2014 sono 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).

Si registra nel 2014 pure un lieve aumento dei ricorsi contro **Equitalia SPA**, pari all'**1,4%**, rispetto al dato del 2013 pari al 1,2% ( Nel 2012 si era registrato il 6,6%; il 3,3% nel 2011).

Sono invece fortemente diminuiti i ricorsi contro gli **ordini professionali** scesi all'**1,4%** contro il 3,1 registrato nel 2013 ( nel 2012 erano al 3,5% e al 2,3% del 2011).

**Figura 20: Macrocategorie Amministrazioni resistenti nell'anno 2014**



**Nella Figura 20** sono confrontate le diverse amministrazioni resistenti rispetto ai ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso nel 2014.

La percentuale maggiore di ricorsi è rivolta, come negli anni precedenti, contro i **ministeri**. In particolare, nel 2014, il **60,4%** dei ricorsi è presentato avverso i dinieghi di accesso delle amministrazioni ministeriali. Il dato è, comunque, in lieve calo rispetto al 2013 in cui si era attestato al 62,1%. (nel 2012 si era registrato il 46,8% dei ricorsi contro i ministeri, mentre il 62,1% era il dato osservato nel 2011 ed il 68% nel 2010). Quella dei ricorsi contro i ministeri resta sempre la quota maggiore in rapporto al totale di ricorsi rivolti contro le altre amministrazioni.

Restano stabili i ricorsi presentati contro le **autorità indipendenti**, pari nell'anno di riferimento all'1,1% (anche nel 2013 si era registrato l'1,1% di ricorsi nei confronti delle autorità indipendenti, con un lieve aumento rispetto al 2012 in cui si era misurato lo 0,6%).

Diminuiscono sensibilmente i ricorsi contro gli **ordini professionali**, pari nell'anno 2014 all'1,4%. Continua per tali Enti il trend positivo iniziato già 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.

Viceversa, nel 2014, i ricorsi presentati contro le **autorità giurisdizionali** sono cresciuti, salendo **all'1%**, dallo 0,2% dell'anno 2013 (erano stati lo 0,3% nel 2012 e 0,9% nel 2011).

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

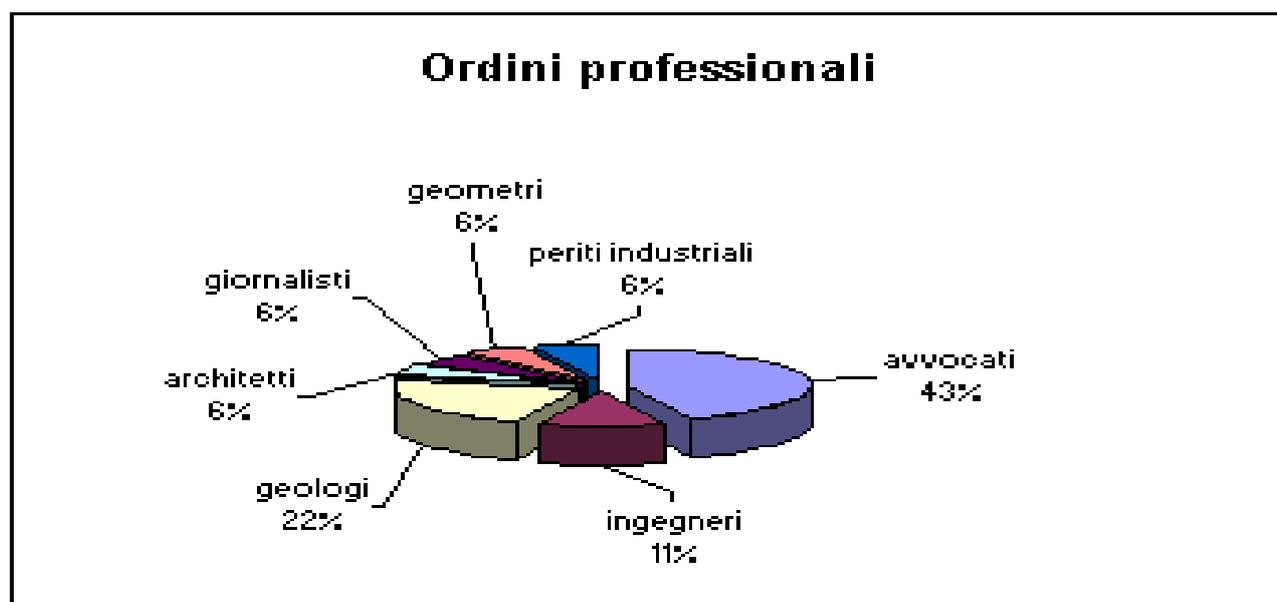
Diminuiscono notevolmente i ricorsi contro gli Enti e le S.P.A produttori di servizi pubblici che si fermano al 1,6% nel 2014, mentre nel 2013 avevano raggiunto quota 4,3%. Scendono anche i ricorsi contro le ONLUS e le Associazioni senza scopo di lucro che passano dal 1% del 2013 allo 0,8% del 2014. Aumentano, invece, lievemente i ricorsi presentati contro la P.C.M., passando dallo 0,5% del 2013 allo 0,8% del 2014.

Infine, si registra un tendenziale aumento dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso contro i dinieghi d'accesso di regioni ed enti locali. Il dato sale nel 2014 al 14,1%, contro il 12,7% registrato nel 2013. Ciò dipende principalmente dal fatto che la Commissione per l'accesso ha consolidato il proprio orientamento interpretativo, in base al quale, per evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, la stessa 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 che regionale.

## **6.2 Ricorsi contro gli ordini professionali**

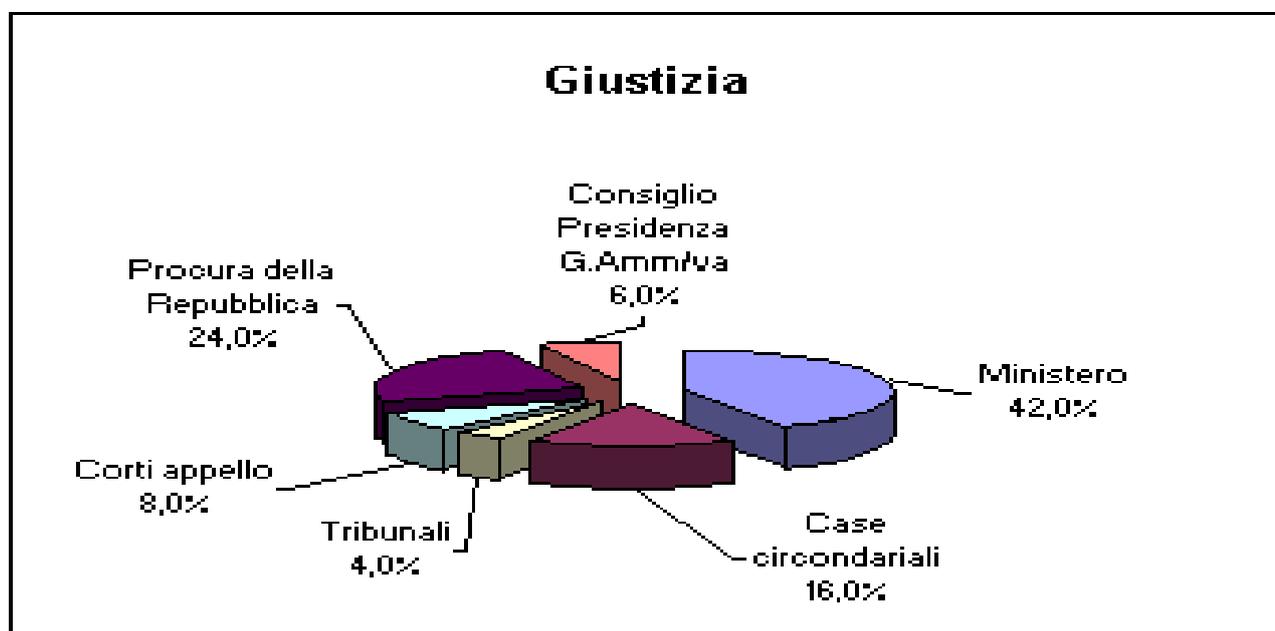
Nel grafico sotto riportato sono descritti nel dettaglio i ricorsi presentati nell'anno 2014 contro i dinieghi di accesso degli ordini professionali. Il 43 % di tali ricorsi è rivolto contro i consigli dell'ordine degli avvocati. Il 22,% dei ricorsi contro l'ordine dei geologi, e l'11% contro l'ordine degli ingegneri, nelle loro articolazioni territoriali. Contro gli ordini professionali degli architetti, dei geometri, dei periti industriali e dei giornalisti è stato rivolto il 6% dei ricorsi. (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 21 ricorsi contro gli ordini professionali nel 2014



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

Figura 22: Ricorsi contro il Ministero della giustizia nel 2014



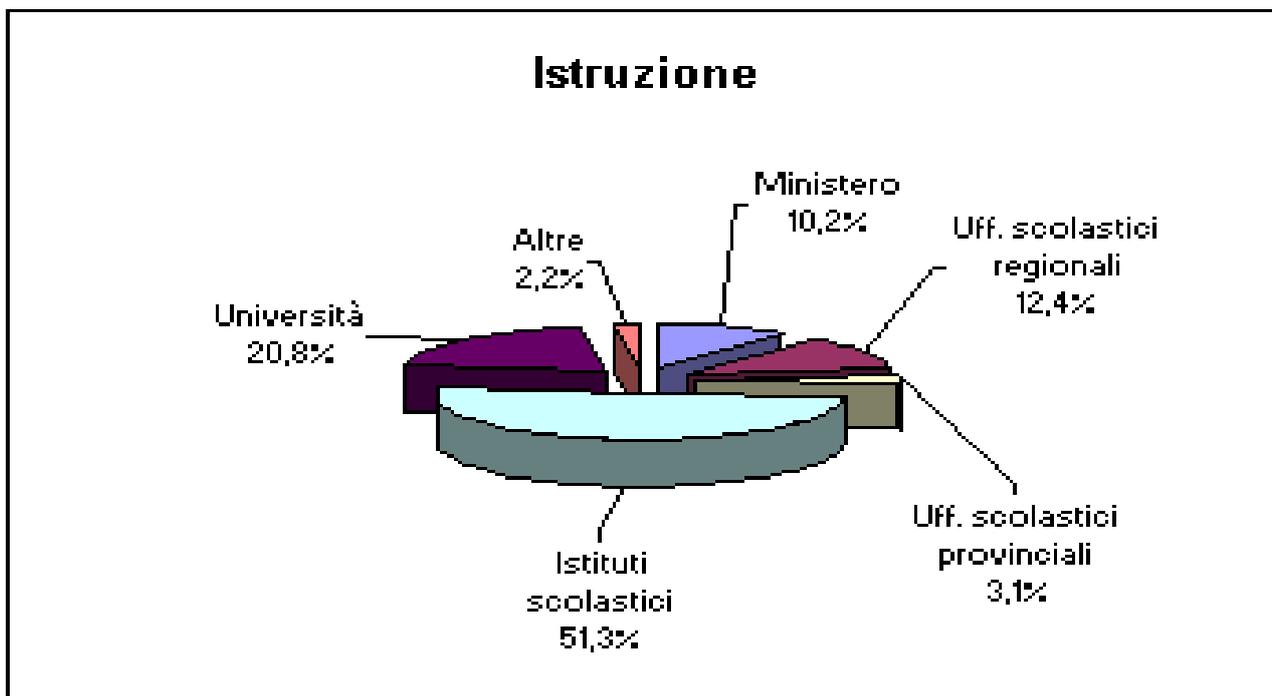
Nel grafico sopra raffigurato sono indicati, in percentuale, i ricorsi presentati contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della Giustizia nel corso dell'anno 2014. In particolare, si può osservare che il 42% dei ricorsi è rivolto contro i dinieghi di accesso del Ministero della giustizia (dato in lieve aumento rispetto al 41,4% registrato nel 2013). Seguono, per numero, i ricorsi contro i dinieghi di accesso delle procure della Repubblica che raggiungono il 24%. Sono in netta diminuzione i ricorsi contro le case circondariali

che hanno fatto registrare una percentuale pari al 16% nel 2014, contro il 31% di ricorsi misurato nel 2013. Anche i ricorsi contro le Corti d'appello diminuiscono e passano dal 10 % del 2013 all'8% nel 2014. Infine calano in percentuale i ricorsi contro i tribunali pari nel 2014 al 4%, contro il 13,8 del 2013.

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

I ricorsi presentati contro l'amministrazione dell'istruzione nel 2014 sono rivolti per 51,3% contro gli istituti scolastici (nel 2013 erano il 52,5% dei gravami). Contro i dinieghi di accesso della sede centrale del Ministero è stato rivolto nel 2014 il 10,2% dei ricorsi. Il dato è in crescita rispetto all'anno precedente (nel 2013 i ricorsi contro la sede centrale del Dicastero erano il 6,2%). Contro gli uffici scolastici periferici regionali i ricorsi nono stati nel 2014 il 12,4%, in forte diminuzione rispetto al 2013 in cui si era registrato il 24%,1 di ricorsi contro tali uffici. Calano nel 2014 al 3,1% i ricorsi contro gli uffici scolastici provinciali che nell'anno precedente erano pari al 6,2%. Sono invece risultati in aumento i ricorsi contro le Università che dall'11,1% del 2013 sono saliti al 20,8% nel 2014.

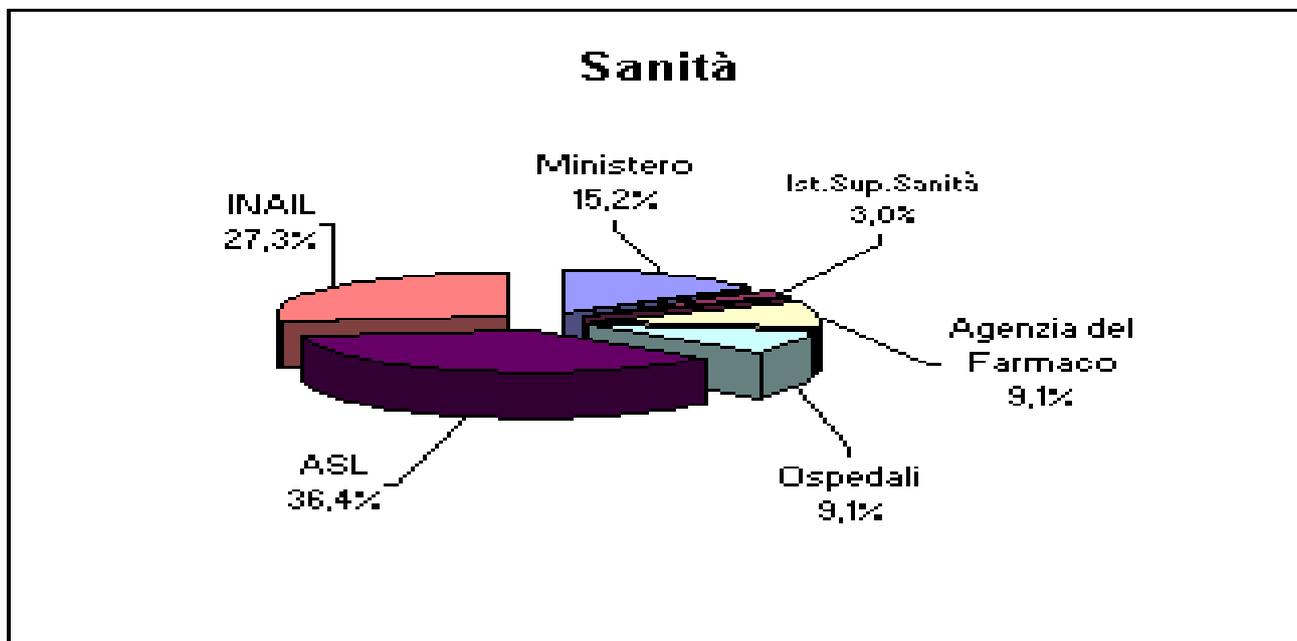
Figura 23: ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione nel 2014



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

Nel 2014 sono aumentati i ricorsi rivolti contro il Ministero della salute pari al 15,2%, contro il 12,8% del 2013.

Figura 24: ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2014

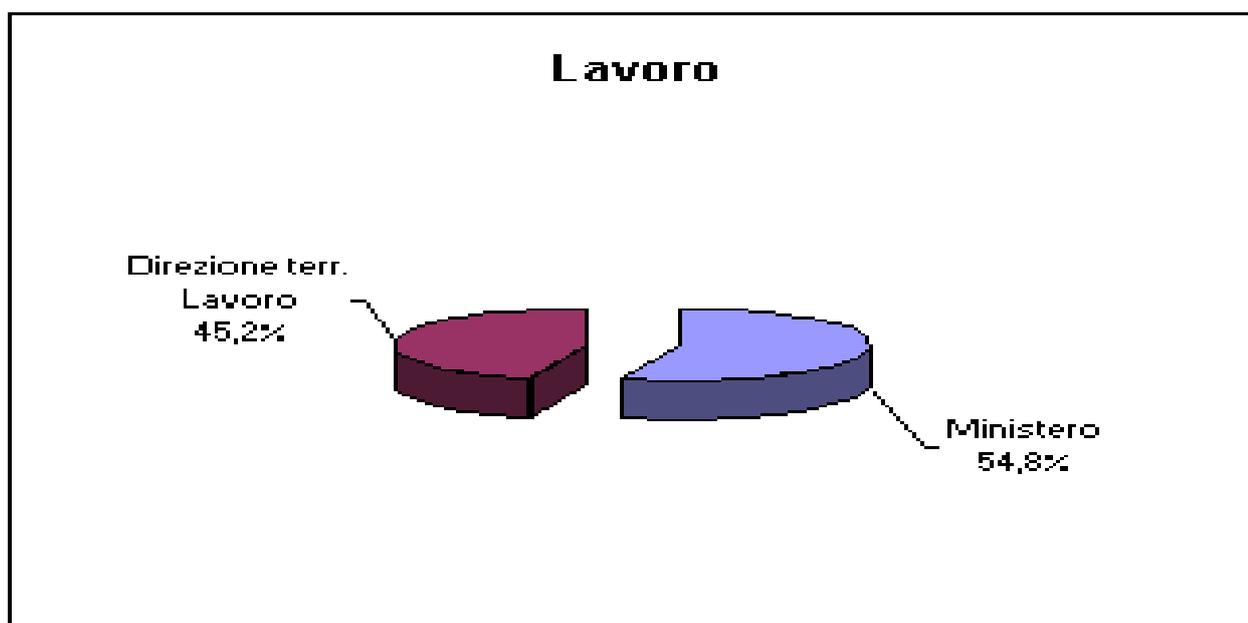


Sono diminuiti i ricorsi rivolti contro gli ospedali che nel 2014 sono pari al 9,1% (nel 2013 erano il 15,4%). Aumentano invece al 36,4% i ricorsi contro le ASL nel 2014 (il dato era pari al 28,2% nel 2013). Il 27,3% dei ricorsi nel settore è rivolto nel 2014 avverso i dinieghi di accesso dell'INAIL contro il 28,2% registrato nel 2013. Il 3% dei ricorsi è rivolto nel 2014 contro l'Ist. Sup. di Sanità (nel 2013 erano il 2,6%) Il 9,1% contro l'agenzia del farmaco, in aumento rispetto al 2,6% del 2013.

## 6.6 Ricorsi Contro il Ministero del lavoro

La maggior parte dei ricorsi presentati nel corso del 2014 è rivolto contro la sede centrale del Dicastero, per una quota pari al 54,8%. Il restante 45,2% dei ricorsi è stato rivolto nell'anno di riferimento 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%

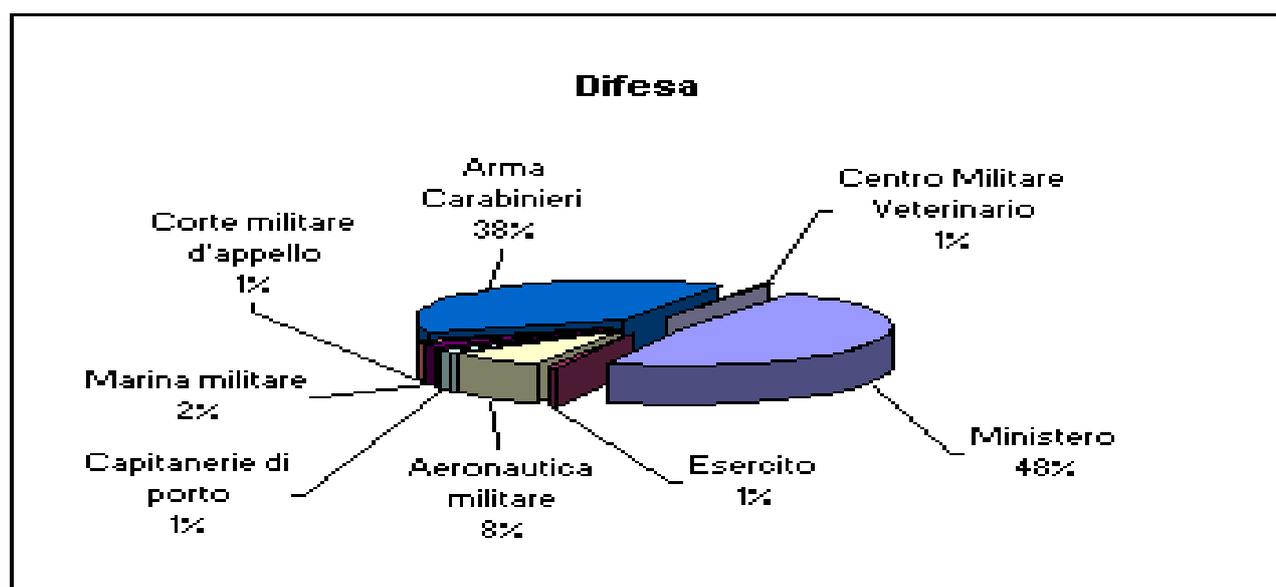
Figura 25: Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2014



### 6.7 Ricorsi nel settore della Difesa

Nel 2014 il 48% dei ricorsi sono rivolti contro la sede centrale del Ministero (in aumento rispetto al 39,6% registrato nel 2013). Il 38% dei gravami sono contro l'Arma dei carabinieri. L'8% è contro l'aeronautica militare e il 2% contro la marina militare. Una quota pari all'1% ciascuno si è registrata nei confronti delle capitanerie di porto del centro veterinario militare dell'esercito e della corte militare d'appello.

Figura 26: Ricorsi nel settore della difesa nel 2014

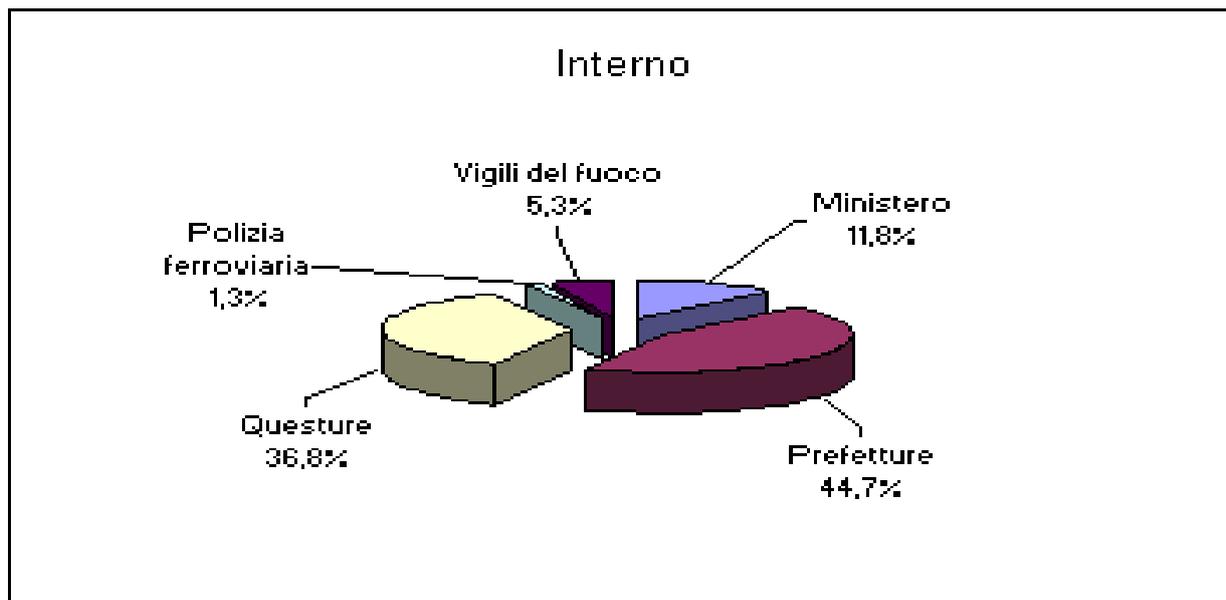


## 6.8 Ministero dell'interno

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

In particolare, si osserva che il 44,7% dei ricorsi sono contro le Prefetture, il 36,8% contro le Questure, l'11,8% contro la sede centrale del Dicastero dell'interno, il 5,3% contro i vigili del fuoco ed infine, l'1,3% contro la polizia ferroviaria.

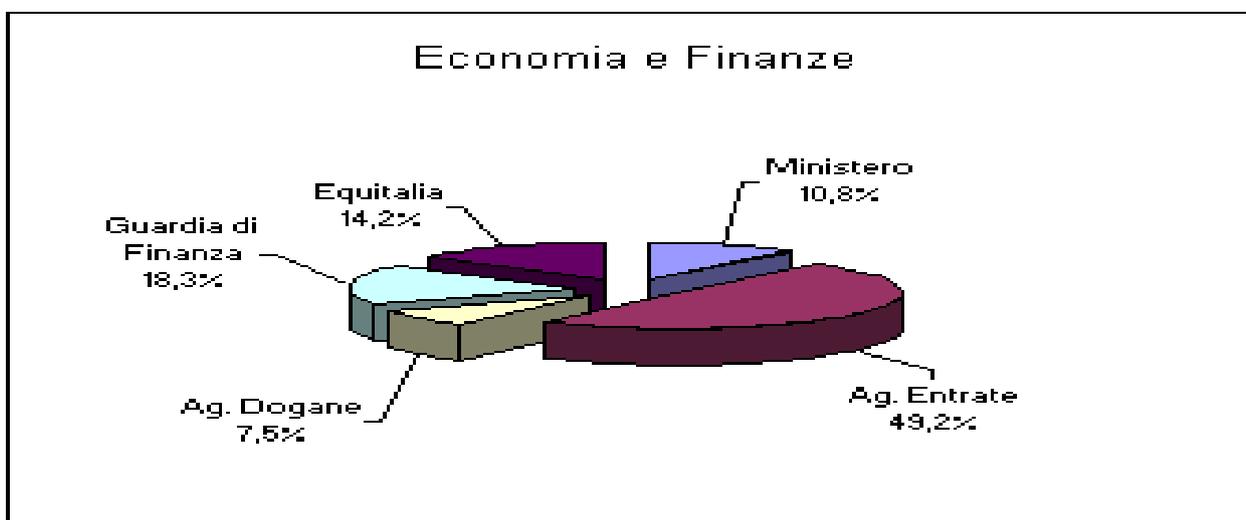
**Figura 27: I ricorsi contro il Ministero dell'interno nel 2014**



## 6.9 Ministero dell'economia e delle finanze

Nella seguente **Figura 28** sono riportati i ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso nel settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze nel corso dell'anno 2014.

**Figura 28: I ricorsi contro il MEF nel 2014**



Si osserva che nel 2014 il 49,2% dei ricorsi è rivolto contro l’Agenzia delle entrate (nel 2013 il dato era nettamente più alto, pari al 62,5%). Il 18,3% dei ricorsi è contro la Guardia di finanza (nel 2013 lo era il 17,2% dei ricorsi). Solamente il 10,8% dei ricorsi è nel 2014 contro la sede centrale del Ministero, con un netto decremento rispetto all’anno precedente (nel 2013 i ricorsi contro il Dicastero erano il 14,1%). Il 7,5% dei ricorsi è contro l’Agenzia delle Dogane.

## 6.10 La distribuzione geografica dei ricorsi nel 2014

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

Rispetto all’anno precedente, il dato rilevato è solo lievemente superiore .

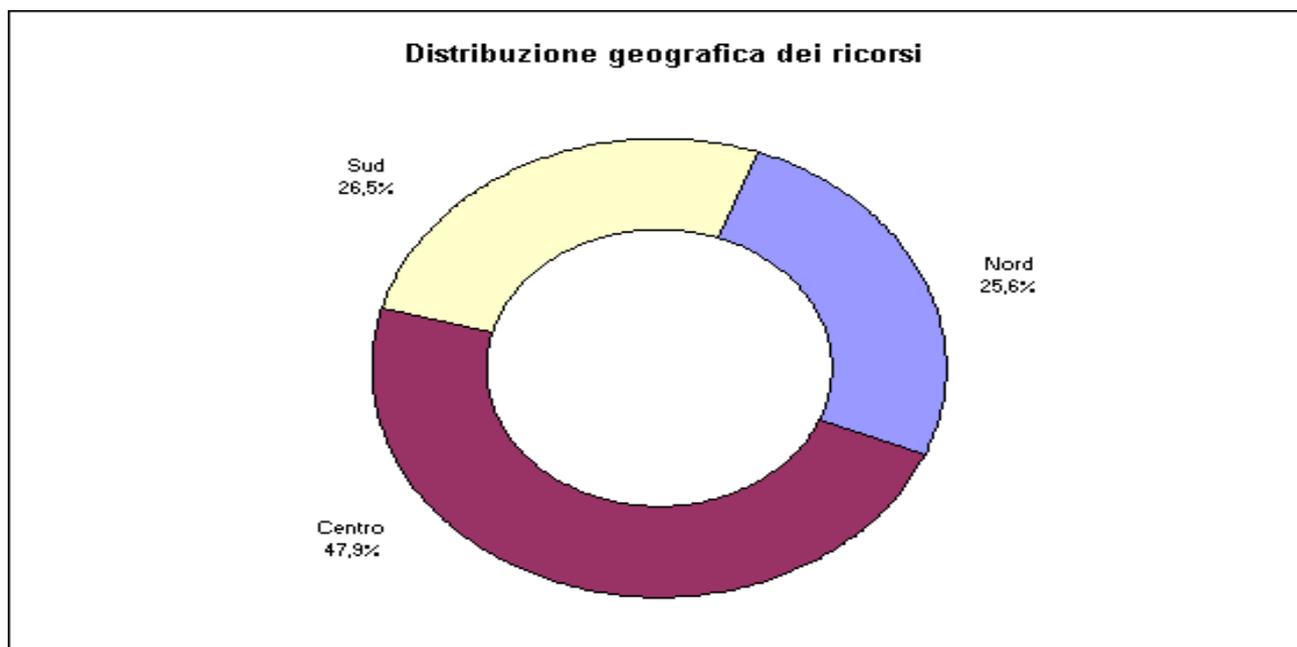
Infatti, nel 2014 il 47,9% dei ricorsi è rivolto contro i dinieghi d’accesso delle amministrazioni site nelle regioni del centro Italia, a fronte del 47,5% registrato nel 2013. (si era registrato il 52% nel 2012).

Sono, invece, in diminuzione i ricorsi contro le amministrazioni del nord, pari nel 2014 al 25,6% del totale (erano il 27,3% nel 2013). Salgono circa di un punto percentuale i ricorsi contro gli enti pubblici con sede al Sud, pari nel 2014 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, continua, accentuandosi, nel 2014.

Rispetto ai ricorsi presentati al nord, che erano aumentati nel 2013, si registra, invece, un’inversione di tendenza.<sup>34</sup>

**Figura 29: Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2014**

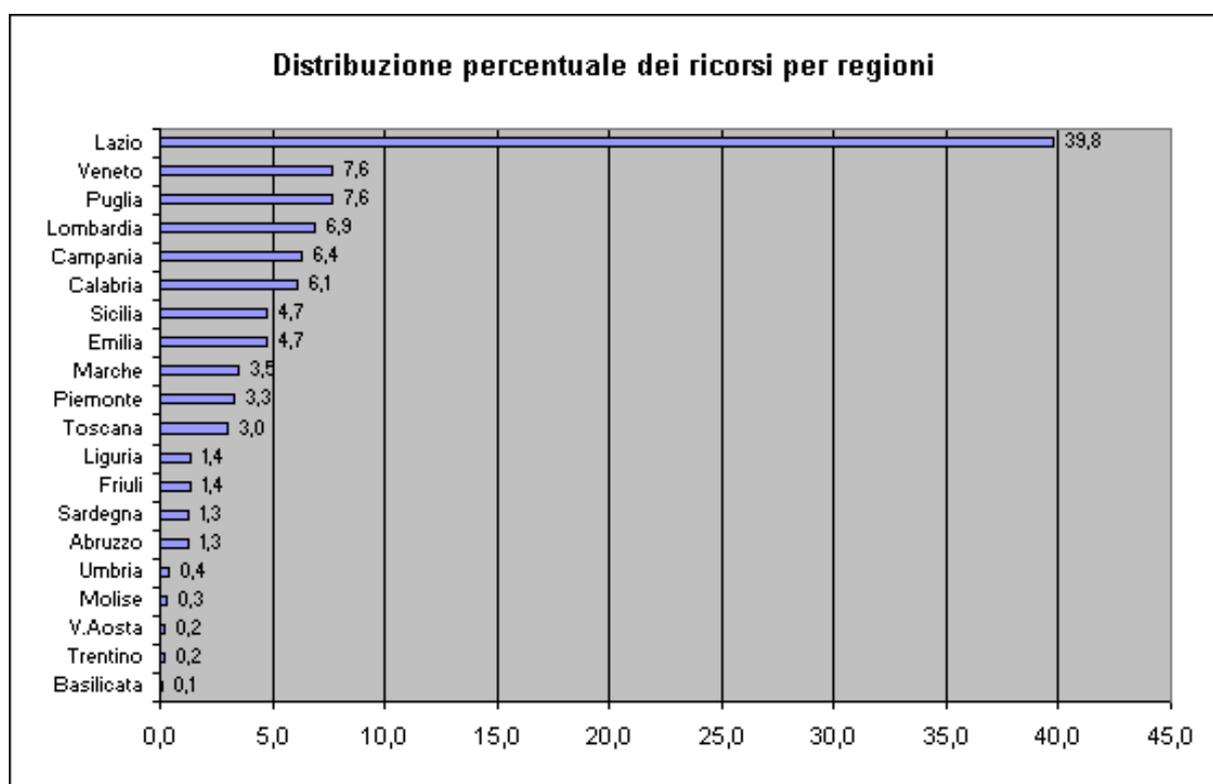


## 6.11 I ricorsi alla Commissione divisi per regione

Nel Lazio, si registra il numero più alto di ricorsi presentato nel 2014, pari al 39,8%. 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).

Seguono, dopo il Lazio, nell'ordine: il Veneto e la Puglia entrambe con il 7,6%, la Lombardia con il 6,9%, la Campania 6,4%, la Calabria 6,1%, la Sicilia e l'Emilia Romagna il 4,7%, le Marche il 3,6%, il Piemonte 3,3%, la Toscana 3%, la Liguria e il Friuli 1,4%, la Sardegna 1,3% e l'Abruzzo 1,3%, il Molise 0,3%, la Val d'Aosta e il trentino 0,2%, la Basilicata 0,1%.<sup>35</sup>

**Figura 30: Percentuale di ricorsi per Regione nel 2014**



<sup>35</sup> si riportano, qui di seguito, per un raffronto, i dati dell'anno precedente, 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.

## **6.12 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 2014, 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 e 2013, seguita dalla Commissione per l'accesso in considerazione sia del fatto che il difensore civico è stato abolito a livello comunale (con la legge finanziaria per il 2010) sia della non uniforme diffusione della figura del difensore civico provinciale, specialmente in alcune regioni meridionali nelle quali si riscontra la totale carenza dei difensori civici provinciali oltre all'assenza di quello regionale (ciò avviene, ad esempio in Puglia e in Calabria).

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

**La seguente figura 31** distingue i ricorsi presentati nel 2014 contro le amministrazioni locali da quelli rivolti avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Osservando il grafico, si può rilevare che il 14,4% dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso nel 2014 è rivolto contro Regioni ed Enti locali e che l'85,6% è rivolto contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali.

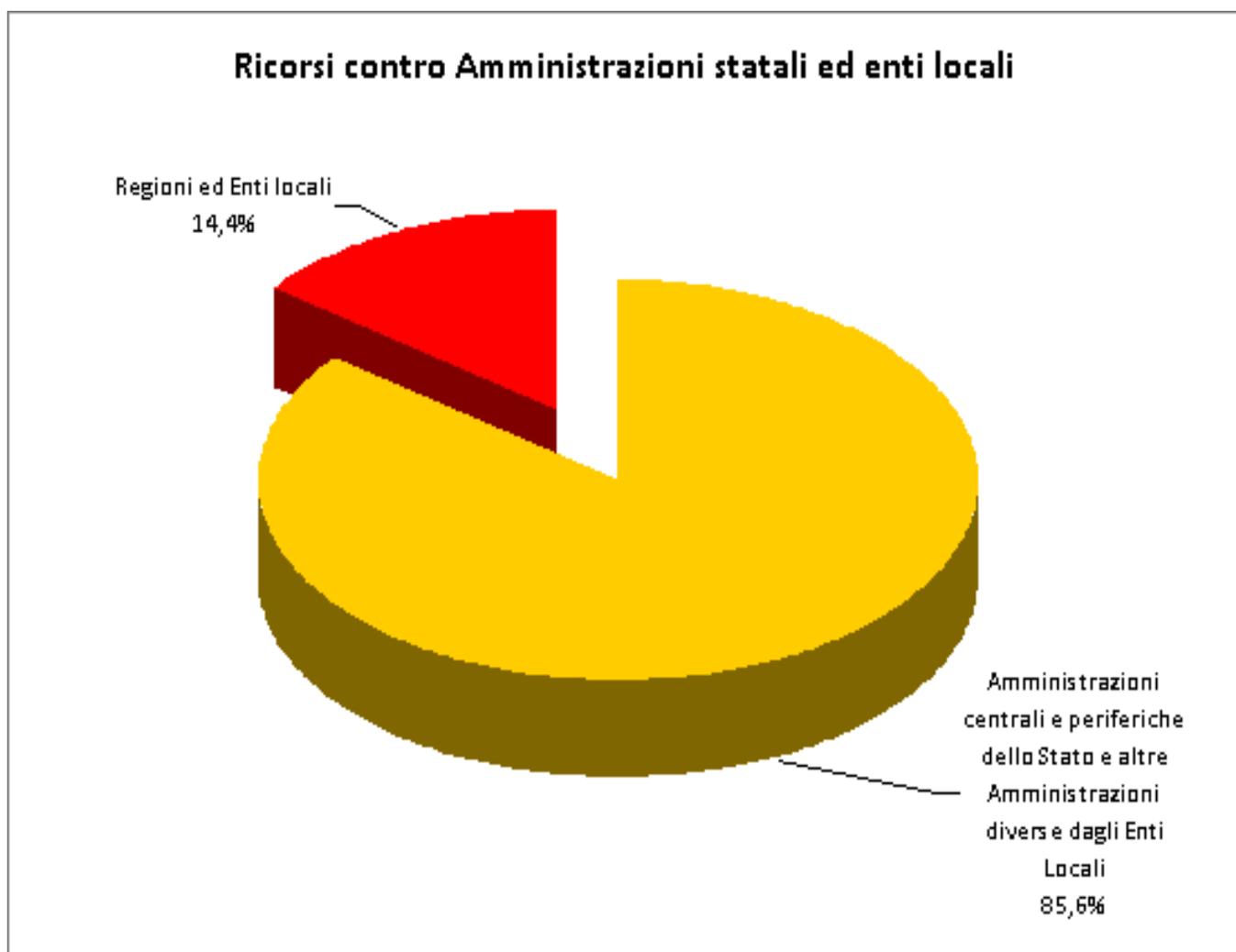
Si conferma, dunque, anche nell'anno di riferimento, la tendenza all'incremento dell'attività giustiziale della Commissione nei confronti di Regioni ed enti locali.

In particolare, si registra nel 2014 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%.

Nel precedente 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 31: Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale dei ricorsi alla Commissione nel 2014**



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

La Commissione per l'accesso, oltre alle funzioni giustiziali di cui all'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990,<sup>36</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.

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

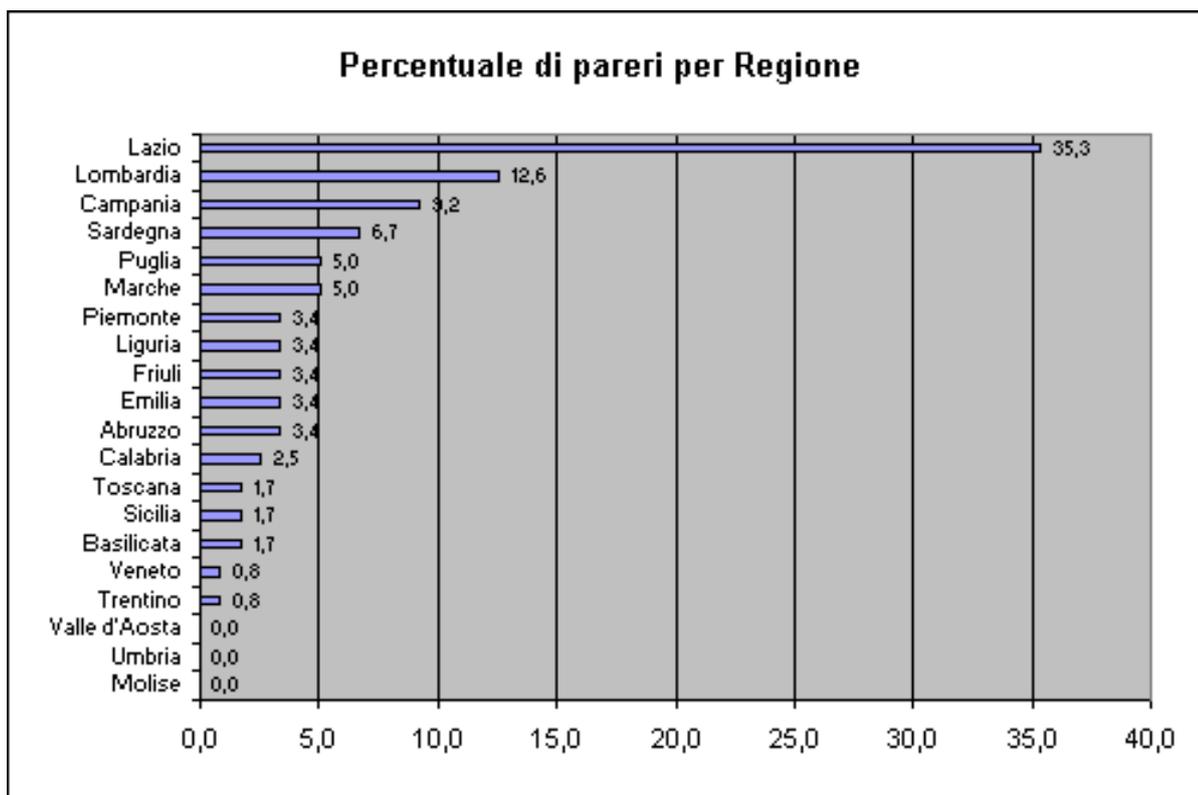
Tuttavia, anche la conoscenza e l'effettiva diffusione nella Regione di riferimento degli strumenti offerti dal legislatore per la tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa ha una diretta ricaduta sul numero di pareri richiesti.

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.

---

<sup>36</sup> L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso è descritta nel Capitolo 6 di questa Relazione.

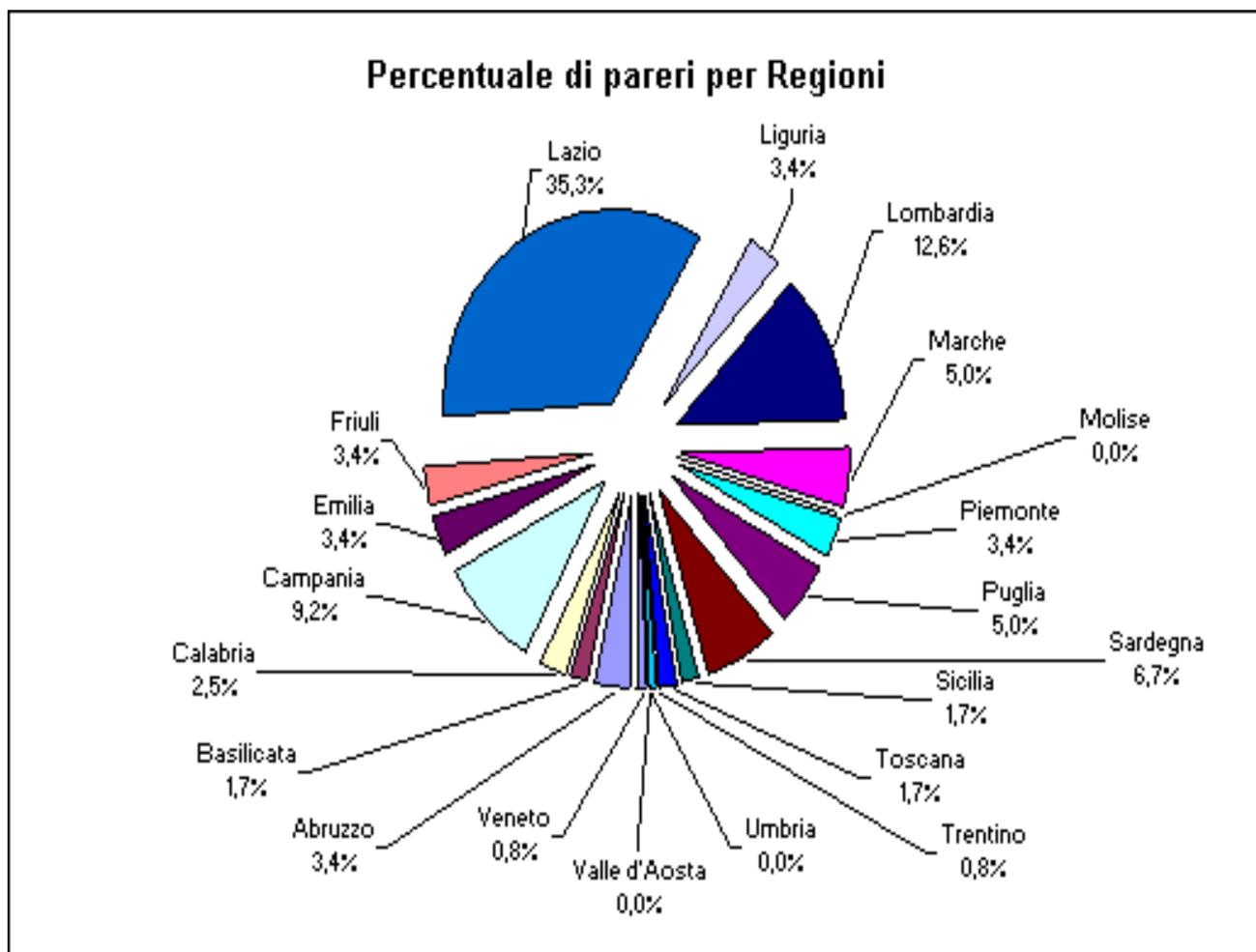
Figura 32: Pareri suddivisi per Regione nel 2014



Come si può osservare nelle seguenti **figure 33 e 34**, anche nell'anno 2014, il maggior numero di pareri si è avuto nel Lazio, da cui provengono il 35% delle richieste di parere. Ciò deriva in primo luogo dal fatto che a Roma hanno sede i Ministeri, nonché le sedi centrali di tutte le altre amministrazioni statali.<sup>37</sup> Seguono nell'ordine: Lombardia con il 12,6% di pareri; Campania con il 9,2%; Sardegna il 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 sono stati espressi dalla Commissione per l'accesso pareri nell'anno 2014.

<sup>37</sup> Nell'anno 2013, l'andamento era stato il seguente: Il numero più alto di pareri è stato richiesto nel Lazio, dove si registra nell'anno di riferimento il 28% delle richieste. Seguono la Lombardia con il 14% dei pareri, la Campania con il 10,3% e la Sardegna col 7,5%. La Puglia si posiziona al 5 posto con una percentuale di pareri richiesti pari nel 2013 al 5,6%, a pari merito con le Marche. Quindi seguono Piemonte, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, e Abruzzo a quota 3,7%. Per la Calabria si è registrata 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.

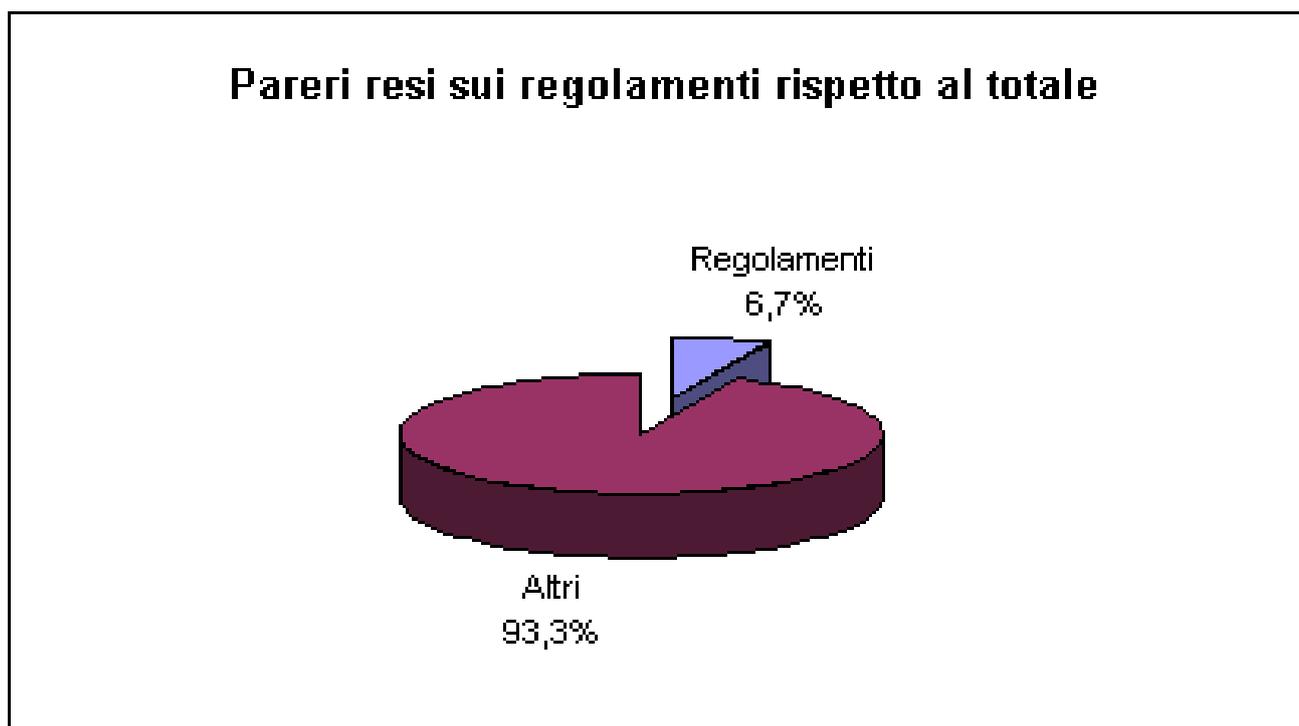
Figura: 33 Distribuzione geografica dei pareri in percentuale nel 2014



## 7.2 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 34: Pareri resi sui regolamenti nel 2014 rispetto al totale**



Come si evince dal grafico sopra raffigurato, sul totale delle richieste di parere esaminate nel corso del 2014, il 6,7% riguarda i regolamenti che disciplinano le modalità di accesso ai documenti amministrativi.

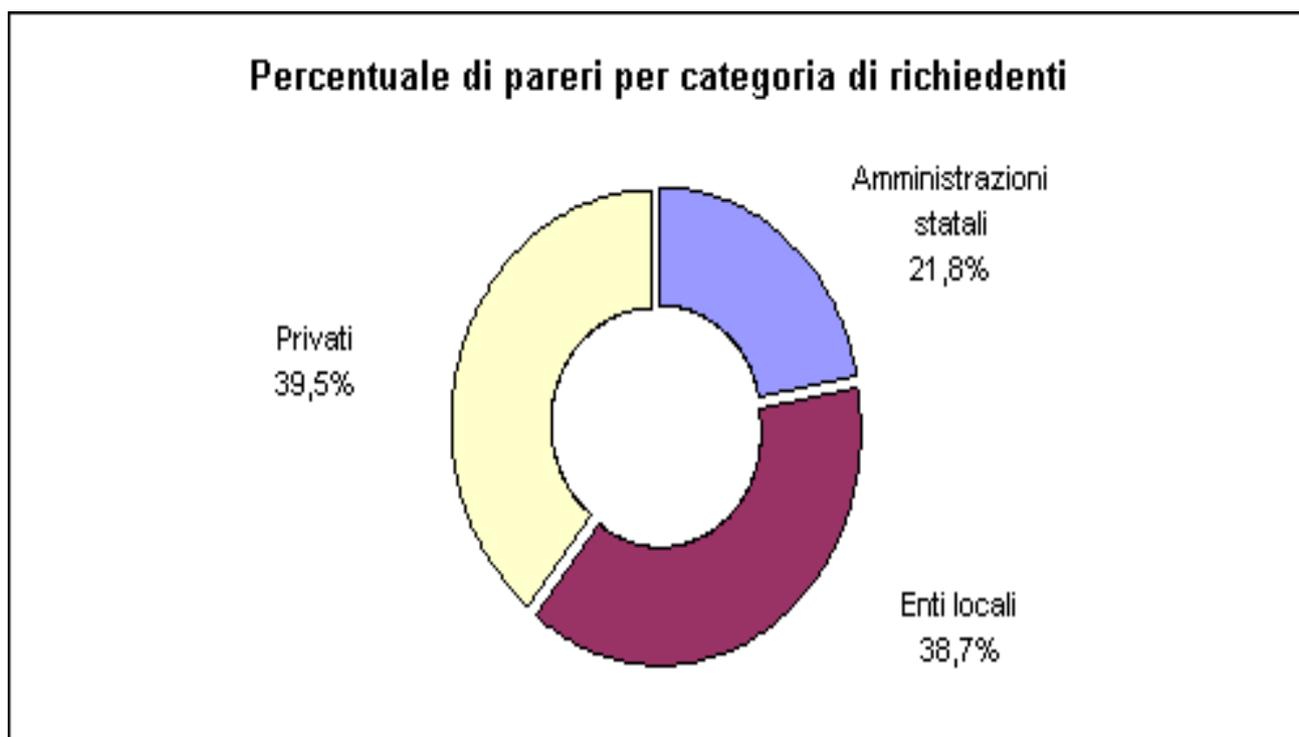
Il dato del 2014 risulta in lieve aumento rispetto all'anno precedente, anche se in percentuale, tali richieste restano più basse rispetto agli al totale degli altri pareri, in quanto la maggior parte delle amministrazioni si è già dotata negli anni passati del regolamento in materia d'accesso e, pertanto, diminuiscono le richieste di parere alla Commissione in tale ambito.<sup>38</sup>

### **7.3 I richiedenti il pare suddivisi per categorie**

Anche nell'anno 2014, come negli anni passati, il numero più elevato di pareri alla Commissione per l'accesso, in percentuale, è stato richiesto dai privati cittadini

<sup>38</sup> 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%.

**Figura: 35 pareri per categoria di richiedenti nel 2014**



Le richieste dei cittadini nel 2014 sono lievemente cresciute rispetto all'anno precedente, raggiungendo il 39,5% contro il 38,3% registrato nel 2013.<sup>39</sup>

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%<sup>40</sup>. Le richieste di parere delle Amministrazioni statali hanno invece registrato nel 2014 una lieve flessione, fermandosi al 21,8% a fronte del 24,3% registrato nel 2013.

La preponderanza di richieste di parere da parte degli Enti locali, rispetto alle altre amministrazioni pubbliche, rappresentata nella **Figura 35**, 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 2014, 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

<sup>39</sup> Nell'anno 2012, i pareri richiesti dai privati avevano raggiunto il 41,5%, mentre nel 2011 erano al 37,2%

<sup>40</sup> Nell'anno 2012 le richieste di parere degli enti locali erano il 35,6%.

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

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

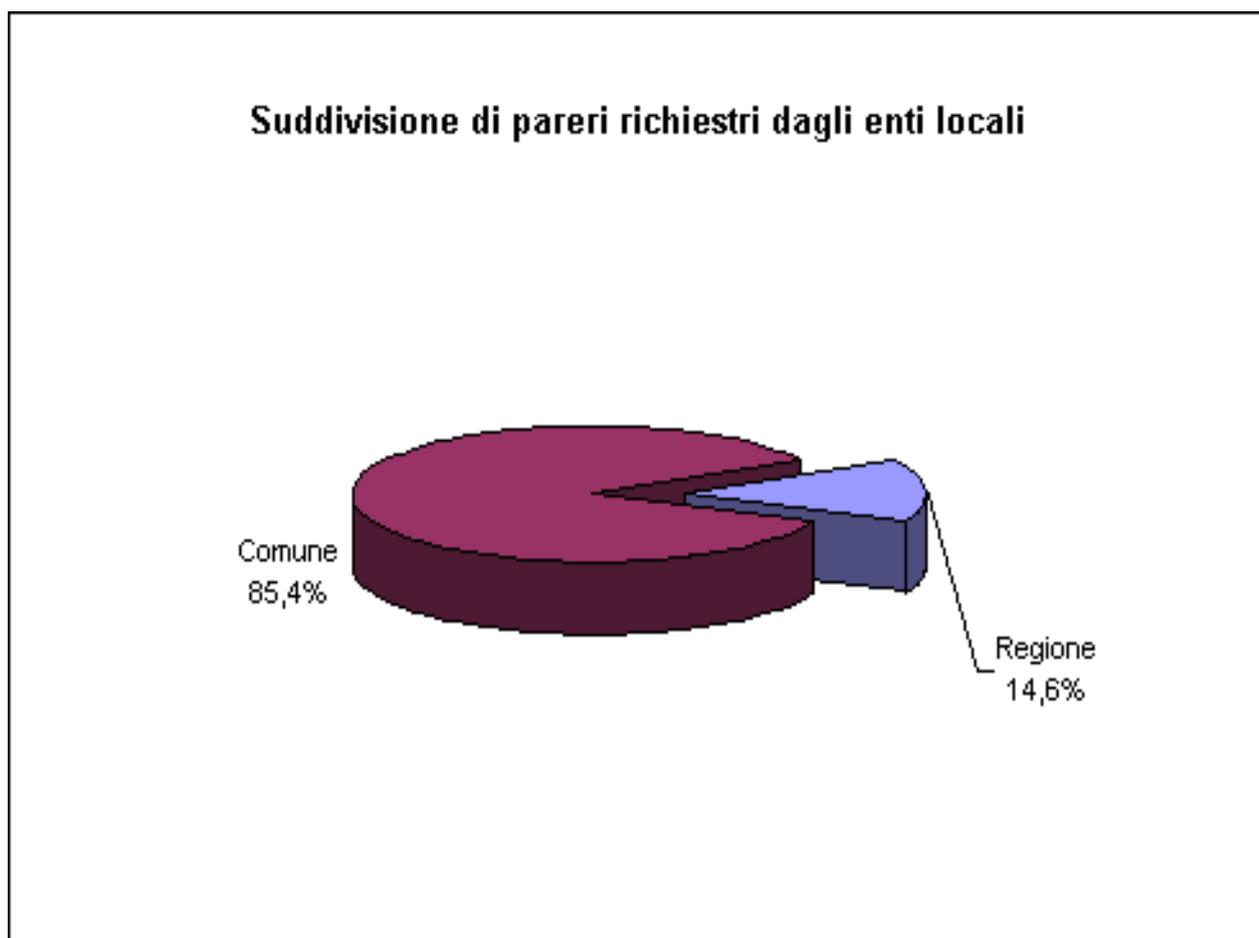
Pertanto, considerato che il diritto di accesso ex art. 10 TUEL si configura alla stregua di un'azione popolare, il cittadino residente può accedere alle informazioni dell'ente locale di appartenenza senza alcun condizionamento e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta, dovendosi cautelare la sola segretezza degli atti la cui esibizione è vietata dalla legge o da esigenze di tutela della riservatezza dei terzi.

Nel corso dell'anno 2014, la Commissione ha più volte confermato tale 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."*<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Recentemente, però, in sede contenziosa, nell'anno 2015, la Commissione per l'accesso ha deciso di adeguarsi ad un orientamento del Consiglio di Stato, divenuto ormai consolidato, che richiede un interesse personale e differenziato, anche in capo al cittadino residente, per l'accesso agli atti del Comune.

**Figura 36: suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2014**



La **Figura 36** sopra riportata indica che nel 2014, nell'ambito degli enti locali, la porzione maggiore delle richieste di parere proviene dai Comuni, per una quota pari all'85,4% in aumento rispetto all'80,5% dell'anno 2013. (si era registrato il 69% nel 2012), mentre considerevolmente meno numerosi sono i pareri richiesti dalle Regioni e le aziende regionali con il 14,6%.

#### **7.4 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 2014 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 2014 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. 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"*.

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

La Commissione per l'accesso, anche nel corso del 2014, 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, 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 2014. Inoltre, la Commissione, in linea con la posizione espressa dalla giurisprudenza (cfr., sul punto T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 9 novembre 1998 , n. 3143) 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), 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 ( cfr, ad es., da ultimo, parere del 18 marzo 2014) 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.

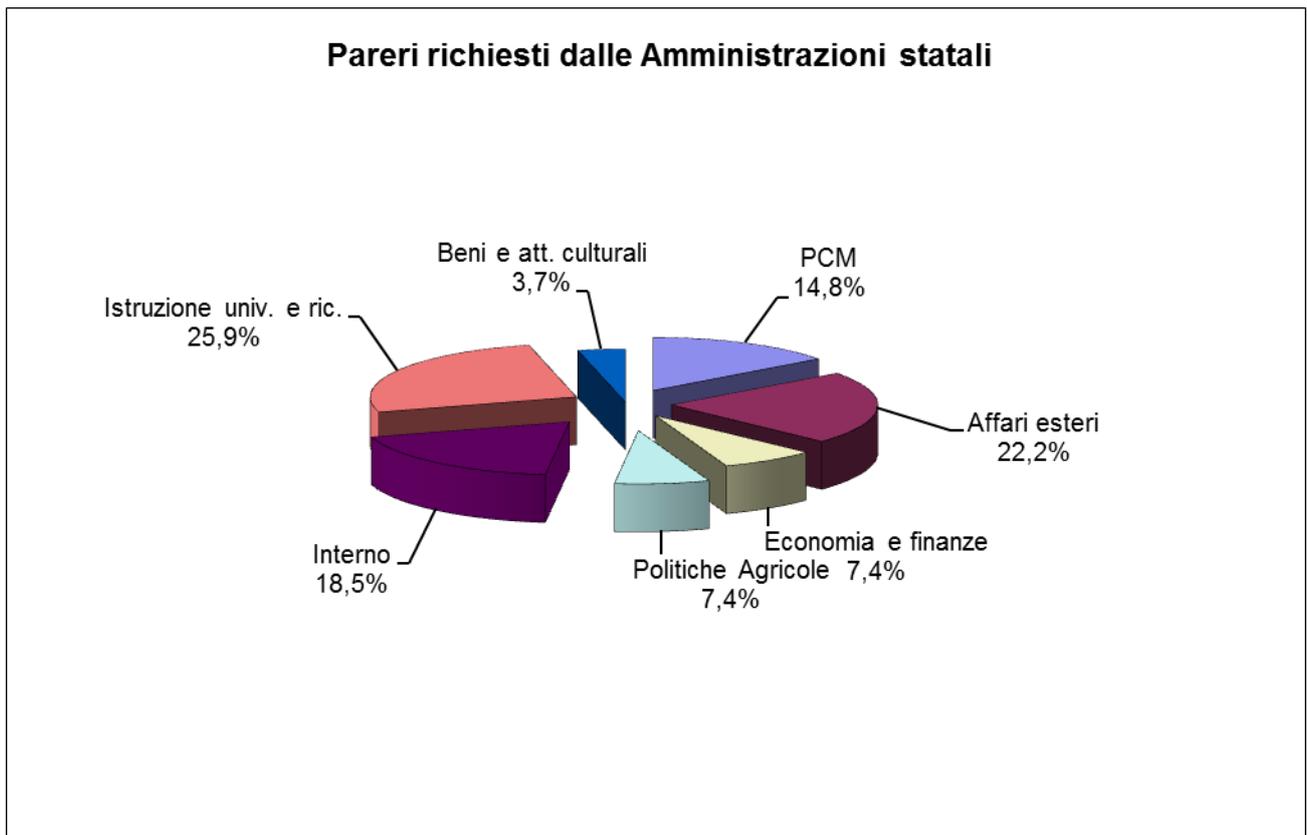
La Commissione ha, tuttavia, ritenuto applicabile, in fattispecie simili all'odierna, il principio di cui all'articolo 22, comma 5 della legge n.241 del 1990, in forza del quale l'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

Tale principio, naturalmente, va inteso come una accessibilità maggiore rispetto a quella prevista dalla legge n. 241 del 1990 ed, inoltre, nell'ambito della acquisizione di documenti tra soggetti pubblici, non è affatto necessaria e neppure ipotizzabile alcuna specificazione dell'interesse personale diretto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata.

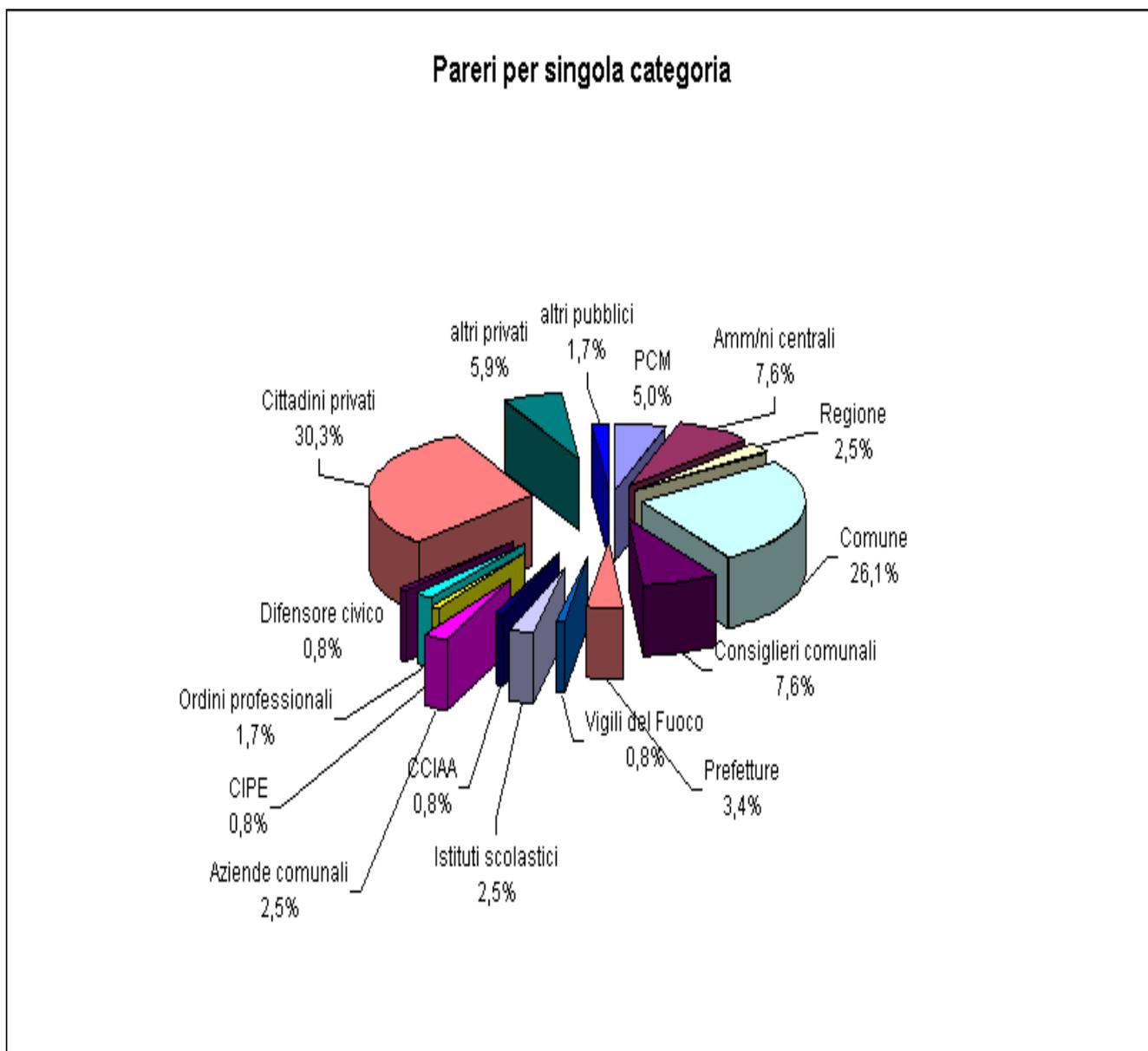
## 7.6 I pareri richiesti dalle amministrazioni statali

Nell'anno in esame, come descritto dal grafico di cui alla seguente figura ... , tra le amministrazioni statali, 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.

**Figura 37: pareri resi alle amministrazioni statali nel 2014**



**Fig. 38: I Pareri resi nel 2014 divisi per categoria di richiedente**



Nel 2014, il 30% dei pareri è stato richiesto da privati cittadini, il 26,1% dai Comuni , il 7,6% dai c consiglieri comunali, il 7,6% dalle amministrazioni centrali, 5,9 da enti persone giuridiche private.

## 8. I pareri resi dalla Commissione nel 2014

Di seguito si riporta una selezione dei pareri più rilevanti resi dalla Commissione per l'accesso nelle sedute plenarie tenutesi nell'anno 2014.

### 8.1 Categorie di documenti inaccessibili per la salvaguardia dell'ordine pubblico

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, in data 9.10.2012, rivolgeva al Consiglio di Stato una richiesta di parere in ordine alla portata giuridica delle disposizioni di cui agli articoli 2, 3 e 4 del D.M. n. 392/1997- che individuano le categorie di documenti inaccessibili per la salvaguardia dell'ordine pubblico, della prevenzione e della repressione della criminalità, della sicurezza, della difesa nazionale, delle relazioni internazionali e della riservatezza di terzi, persone, gruppi o imprese, in relazione ai casi di esclusione, di cui all'art. 8 del d.p.r. n. 352/1986, espressamente richiamato dall'art. 14, comma 1, terzo periodo del d.p.r. n. 184/2006-, chiedendo, in particolare, a tale autorevole consesso, di pronunciarsi sulla possibilità di considerare tali disposizioni come limiti soccombenti rispetto al c.d. accesso difensivo, disciplinato dall'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, precisando altresì la natura delle esigenze difensive idonee a giustificare la prevalenza di tale diritto.

Il Consiglio di Stato - sezione seconda, all'esito dell'adunanza del 13 novembre 2013, invitava l'Amministrazione ad acquisire le valutazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento affari giuridici e legislativi, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali e dell'Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nonché a precisare le categorie di atti in relazione alle quali più frequentemente si è configurato un contrasto interpretativo.

L'Amministrazione, con nota del 5.3.2014, individuava tali categorie di atti in quelle contemplate dall'art. 2, lettera c), e), f), g), i), l), o) nonché dall'art. 4 lett. b), o), p).

Successivamente, in data 23.1.2014, l'Amministrazione invitava la Commissione a pronunciarsi sulla questione sottoposta al Consiglio di Stato.

Innanzitutto si deve precisare che, come ha avuto occasione di affermare, anche recentemente, il Consiglio di Stato ( Ordinanza collegiale n. 600/2014 della VI Sez. del Consiglio di Stato)- nonostante la formulazione letterale dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 possa indurre a ritenere che l'esigenza di tutela del diritto di difesa sia prevalente sulle finalità sottese alle disposizioni regolamentari che prevedono casi di sottrazione di documenti all'accesso, in attuazione di quanto previsto dall'art. 24, comma 6 della predetta legge- tale esigenza deve essere ritenuta prevalente solo rispetto al diritto alla riservatezza, salvo il disposto dell'art. 60 del decreto legislativo n. 196/2003.

Ne consegue la legittimità delle norme regolamentari contenute negli artt. 2 e 3 del D.M. n. 392/1997 che sottraggono all'accesso determinate categorie di documenti amministrativa in funzione della salvaguardia dell'ordine pubblico, della prevenzione e la repressione della criminalità, da un lato, e della salvaguardia della sicurezza, della difesa nazionale e delle relazioni internazionali, dall'altro.

Quanto all'articolo 4 del D.M. n. 392/1997, che individua i documenti inaccessibili per la salvaguardia della riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, la Commissione rileva preliminarmente la non correttezza della limitazione della garanzia prevista nell'ultima parte del comma 1 di tale disposizione alla sola possibilità di prender visione degli atti la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere gli interessi giuridicamente rilevanti degli accedenti, alla stregua del disposto dell'art. 22, comma 1, lettera a) della legge n. 241/1990, a norma del quale il diritto di accesso ha ad oggetto sia la visione, sia l'estrazione di copia dei documenti amministrativi ai quali gli accedenti siano interessati.

Inoltre la Commissione ritiene che tale disposizione debba essere interpretata risolvendo il conflitto tra l'esigenza di salvaguardare la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, che giustifica la sottrazione all'accesso di siffatti documenti, e l'esigenza di tutela del diritto di curare o difendere in giudizio gli interessi degli accedenti, alla luce del combinato disposto tra l'art. 24, comma 7, della legge n. 241 e l'art. 60 del d.lgs. n. 196/2003.

In forza di tale combinato disposto l'accesso difensivo ai documenti contenenti dati sensibili e giudiziari è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e, laddove si tratti di documenti idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, solo a condizione che la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare sia di rango almeno pari a quello del titolare dei dati contenuti nei documenti in questione, ovvero consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile.

18 marzo 2014

### 8.2 Accesso di un parlamentare agli atti amministrativi, nell'ambito di attività di sindacato ispettivo.

Espone il Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso pubblico e della difesa civile che la Senatrice ... in data 18 febbraio ha inoltrato ai comandi provinciali dei vigili del fuoco di Prato e di Pistoia richiesta d'accesso ad atti amministrativi concernenti, rispettivamente, il nuovo ospedale di Prato e il nuovo ospedale di Pistoia.

In particolare viene richiesta specifica documentazione in possesso dei citati comandi relativa al procedimento di prevenzione incendi delle citate strutture" avendo necessità di completare una attività di sindacato ispettivo.

Nel chiedere il parere a questa Commissione sull'accessibilità ai chiesti documenti, codesto Dipartimento richiama un parere espresso da questa Commissione il 15 maggio 2003 in cui si precisava che al fine di esercitare il controllo del Parlamento sull'attività amministrativa del Governo, non può essere utilizzato lo strumento del diritto d'accesso in quanto a tale scopo sono previsti dall'ordinamento altri e più specifici mezzi d'indagine.

Al riguardo questa Commissione, nel confermare il citato parere del 15 maggio 2003 osserva, tra l'altro, che nei confronti delle richieste d'accesso provenienti dai membri del Parlamento non può trovare applicazione neppure la disciplina dettata per i consiglieri Comunali e provinciali, stante la natura di norma speciale della disposizione di cui all'art. 43 del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante il T.U. degli enti locali.

Infatti, secondo il costante orientamento espresso da questa Commissione (cfr, ad es., parere 14 ottobre 2003 e parere 27 marzo 2012) la disciplina dettata dall'art. 43 del D.lsl.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, ne tantomeno ai Deputati e ai Senatori tenuto conto che si tratta di una norma avente carattere speciale come tale in suscettibile di altra interpretazione che non sia quella strettamente letterale.

Tuttavia, nel caso di specie, pervenendo la richiesta di documentazione non già dal singolo Senatore a titolo personale ma dal Senatore nella sua funzione di Senatore Questore ed essendo rivolta ufficialmente all'amministrazione esponente nell'esercizio dell'attività di sindacato ispettivo, si deve ritenere applicabile il principio di cui all'articolo 22, comma 5 della legge n.241 del 1990, in forza del quale **Pacquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.**

Tale principio, naturalmente, va inteso come una accessibilità maggiore rispetto a quella prevista dalla legge n. 241 del 1990 ed, inoltre, non è necessaria alcuna notifica ai controinteressati all'accesso ne possono mai avere rilievo, in caso di acquisizione di documenti da parte di soggetti pubblici, profili di riservatezza astrattamente ipotizzabili, in quanto, comunque, il soggetto pubblico richiedente è tenuto al rispetto delle regole di riservatezza nella trattazione dei dati contenuti nei documenti acquisiti.

Pertanto, premesso quanto sopra, ad avviso della Commissione, codesto Dipartimento appare obbligato a dover fornire, alla luce del suddetto principio di leale cooperazione istituzionale, tutte le informazioni e i documenti richiesti, a prescindere dai limiti stabiliti dalla L. 241/90 che non trovano applicazione nel caso di specie, inerente una richiesta di documentazione rivolta da soggetto pubblico ad un'altra amministrazione.

18 marzo 2014

### **8.3 Accesso a titoli edilizi e concessioni di passo carrabile**

Il Sig. .... con nota del 19 settembre 2013, ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

In data 9 agosto 2013 il richiedente ha chiesto all'amministrazione comunale di poter accedere ai titoli edilizi ed alle concessioni di passo carrabile relative ad un manufatto limitrofo a quello di residenza dell'istante.

Nella domanda di accesso, allegata alla richiesta di parere, il .... faceva constare sia la propria qualità di rappresentante di palazzina del condominio di residenza che il suo *status* di cittadino residente nel Comune acceduto.

L'amministrazione, a seguito di opposizione dei soggetti controinteressati, chiedeva al Sig. Brunetti di chiarire meglio il proprio interesse all'accesso e le asserite esigenze di tutela del condominio.

Chiede, pertanto, il Sig. .... se l'agire dell'amministrazione locale sia o meno conforme ai precetti che regolano il diritto di accesso ed il suo esercizio previsti dal legislatore.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue.

In termini generali l'amministrazione, qualora abbia dubbi sulla legittimazione attiva del richiedente l'accesso, ha la facoltà di chiedere a quest'ultimo di meglio specificare e ragioni della istanza ostensiva (in tal senso depone la lettera dell'art. 6, commi 1 e 5 del d.P.R. n. 184/2006).

Tuttavia occorre altresì osservare che nel caso di specie l'accesso è stato richiesto ad un'amministrazione locale da parte di un cittadino residente nel relativo territorio e pertanto a disciplinare la fattispecie è la disciplina speciale di cui all'art. 10 TUEL il quale non contempla la motivazione della richiesta da parte dell'accedente al contrario di quanto previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990.

Peraltro, anche alla luce della normativa da ultimo richiamata la legittimazione del Sig. Brunetti si reputa sussistere, attesa la *vicinitas* del proprio luogo di residenza con quello cui si riferiscono i documenti oggetto di domanda di accesso.

9 aprile 2014

### **8.4 Portata e limiti dell'accesso ambientale**

Il Sig. ...., con nota del 19 settembre 2013, ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

In data 13 agosto 2013 il richiedente ha chiesto all'amministrazione comunale di poter accedere ai documenti relativi ad un'ordinanza emessa a seguito di esposti e segnalazioni a carico dello stabilimento balneare ... in Portovenere per presunti abusi edilizi.

La richiesta veniva effettuata ai sensi della disciplina in materia di c.d. accesso ambientale. L'amministrazione con note interlocutorie ha chiesto una serie di precisazioni ed integrazioni circa le ragioni poste a fondamento dell'istanza ostensiva prodotta dal sig. Brunetti il quale, a sua volta, chiede alla scrivente Commissione se ciò sia conforme o meno alla disciplina in materia di accesso alle informazioni ambientali.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue.

In termini generali l'accesso ambientale trova la sua fonte normativa nel decreto legislativo n. 195/2005 e nel decreto legislativo n. 152/2006. Tali disposizioni riconoscono a chiunque il diritto di accedere non solo ai documenti ma anche alle informazioni ambientali, senza che all'uopo sia necessario dimostrare la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante. La nozione di informazione ambientale è molto ampia e tale da ricomprende al suo interno certamente anche quelle relative ad eventuali abusi edilizi siccome potenzialmente in grado di incidere sul bene ambiente.

Alla luce di ciò, le richieste di integrazione sulla titolarità di situazione giuridicamente rilevante in capo all'istante, appaiono ultronee giusto il dettato normativo di cui sopra.

Nei susposti sensi è il parere della scrivente Commissione.

9 aprile 2014

## 8.5 Accesso dei consiglieri comunali a procedimenti disciplinari dei dipendenti comunali.

Il Comune di ... ha ricevuto richiesta da un consigliere comunale di accedere al decreto, con allegati, riguardanti la rimozione e i procedimenti disciplinari, tuttora in corso, di tre dipendenti dell'Amministrazione. Il Comune, al fine di tutelare la riservatezza dei dipendenti, e coerentemente col parere reso dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri nel 2002 su analoga fattispecie, ha riscontrato la richiesta parzialmente, negando, fino alla conclusione del procedimento, le schede riepilogative delle condotte imputabili ai tre, allegata al decreto ed oggetto dell'avvio del procedimento disciplinare. Chiede il Comune il parere di questa Commissione sul proprio orientamento.

Il parere è nel senso che segue.

Consolidata giurisprudenza ha chiarito che i Consiglieri comunali godono di un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato: ciò al fine di poter valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. Il diritto di accesso loro riconosciuto ha infatti una ratio diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini (ex articolo 10 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ovvero a chiunque sia portatore di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" (ex art. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241): esso è strettamente funzionale all'esercizio del mandato, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale, ai fini della tutela degli interessi pubblici, ed è peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

Posto che l'accesso del Consigliere non può essere soggetto ad alcun onere motivazionale, giacché diversamente opinando sarebbe introdotto una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale, e che il termine "utili", contenuto nell'articolo 43 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, garantisce l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio del mandato (cfr. C.d.S. n.6963/2010) senza che alcuna limitazione possa derivare dall'eventuale natura riservata delle informazioni richieste, essendo il consigliere vincolato al segreto d'ufficio (fra gli altri C.d.S., sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716, Tar Trentino Alto Adige, Trento, Sez.I, 7 maggio 2009, n.143) si ritiene che gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali si rinverano, per un verso, nel fatto che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative (fermo restando che la sussistenza di tali caratteri necessita di attento e approfondito vaglio, al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso), nonché, per altro verso, nel fatto che esso debba avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali.

Tanto premesso, è necessario stabilire se è legittimo, in tale quadro, il differimento operato dall'Amministrazione, e il parere di questa Commissione è orientato a un sostanziale consenso alla prudenziale posposizione opposta dal Comune a tutela della riservatezza. Pur la richiamata e amplissima previsione normativa, difatti, non travolge le diverse ipotesi di cautele previste dall'ordinamento e finalizzate a tutelare interessi specifici, diversi da quello riconducibile, secondo l'impostazione più tradizionale, alla mera protezione dell'esercizio della funzione amministrativa, e connesse, nel caso di specie, al fatto che i documenti, pur se richiamati nel decreto di rimozione, sono alla base di una contemporanea fase istruttoria di un procedimento disciplinare. In tali eventualità i documenti, seppur detenuti dall'amministrazione, non sono suscettibili di divulgazione, perché il principio di trasparenza cede, quantomeno sul piano temporale, a fronte dell'esigenza di salvaguardare l'interesse protetto da speciali normative di segretezza, o della necessità di tutelare, in fase di iniziale chiarificazione, la riservatezza del controinteressato (cfr. in tal senso CdS sez. V sent. n. 1893/2001).

9 aprile 2014

## 8.6 Diritto di accesso agli atti da parte di un ex consigliere comunale

Il Comune di ... chiede il parere di questa Commissione in merito alla legittimità del diniego che ha opposto alla richiesta d'accesso avanzata da un proprio ex consigliere comunale.

Nello specifico l'amministrazione riporta che il signor Giuseppe Spina, in qualità di consigliere comunale nel periodo 18 giugno 2008 - 11 giugno 2013, ha avanzato richiesta di ottenere il tabulato della corrispondenza protocollata in entrata tra l'1 luglio 2012 e il 31 maggio 2013, nonché le missive intercorse con l'Ufficio scolastico provinciale di Venezia - Mestre e con la sezione di San Donà di Piave del Tribunale di Venezia tra il 18 giugno 2008 e il 12 giugno 2013. L'amministrazione ha negato l'ostensione, sul presupposto del fatto che la qualità soggettiva di ex consigliere comunale non è in alcun modo tutelata dall'ordinamento, e che considerando quindi l'istanza alla luce della legge 241/90 la richiesta appare priva dell'indicazione di un necessario interesse attuale e concreto, nonché generica.

Dai documenti in possesso di questa Commissione non è possibile dedurre se l'istante rivesta o meno la qualità di residente nel territorio comunale.

Il parere di questa Commissione è nei sensi che seguono.

Pur non condividendo l'eccezione di genericità opposta dal Comune (gli atti chiesti appaiono sufficientemente individuati e datati) questa Commissione ritiene corretto il diniego operato dall'Amministrazione qualora l'istante non rivesta la qualità di residente nel territorio comunale. Sono nel giusto difatti gli Uffici civici nel ritenere priva di tutela ordinamentale la qualifica soggettiva di ex consigliere comunale, e insufficiente l'indicazione dell'interesse sottostante alla domanda d'ostensione, tale da non permettere di qualificarla in alcun modo diversa da quella, di per sé inammissibile, fondata sulla mera curiosità di quivis de populo.

Qualora invece l'istante rivesta la qualità di residente nel territorio comunale, in tal caso l'istanza andrebbe accolta. In conformità al proprio consolidato orientamento (e a quello del Giudice amministrativo: cfr. ex multis T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 12-04-2005, n. 2067; T.A.R. Marche, 12-10-2001, n. 1133) questa Commissione ritiene difatti che, qualora l'istante sia un cittadino residente nel Comune, il diritto di accesso non sia soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che in effetti richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000, che sancisce espressamente ed in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza della situazione sottostante al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente. 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, che nella specie non risultano né dedotti né sussistenti.

9 aprile 2014

### **8.7 Accesso dei consiglieri comunali a procedimenti disciplinari dei dipendenti comunali.**

Il Comune di ... ha ricevuto richiesta da un consigliere comunale di ottenere copia di tutta la documentazione riguardante la sospensione disciplinare cautelare di un dirigente del Comune nei confronti del quale è stato avviato un procedimento penale. L'accesso agli stessi atti è stato chiesto anche da un altro consigliere, che ha delegato un cittadino terzo alla consultazione e al ritiro dei documenti. L'amministrazione riporta di ritenere corretto, al fine di tutelare la riservatezza del dirigente, delimitare la richiesta di accesso tramite il rispetto della fase procedimentale soggetta alla tutela della riservatezza, e differire quindi l'ostensione alla conclusione del procedimento. Chiede il Comune il parere di questa Commissione sul proprio orientamento, e inoltre se sia possibile concedere l'accesso nella forma della sola presa visione, escludendo l'estrazione di copia, e se sia lecito delegare l'esercizio dell'accesso a un terzo.

Il parere è nel senso che segue.

Consolidata giurisprudenza ha chiarito che i Consiglieri comunali godono di un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato: ciò al fine di poter valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. Il diritto di accesso loro riconosciuto ha infatti una ratio diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini (ex articolo 10 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ovvero a chiunque sia portatore di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" (ex art. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241): esso è strettamente funzionale all'esercizio del mandato, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale, ai fini della tutela degli interessi pubblici, ed è peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

Posto che l'accesso del Consigliere non può essere soggetto ad alcun onere motivazionale, giacché diversamente opinando sarebbe introdotto una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale, e che il termine "utili", contenuto nell'articolo 43 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, garantisce l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio del mandato (cfr. C.d.S. n.6963/2010) senza che alcuna limitazione possa derivare dall'eventuale natura riservata delle informazioni richieste, essendo il consigliere vincolato al segreto d'ufficio (fra gli altri C.d.S., sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716, Tar Trentino Alto Adige, Trento, Sez.I, 7 maggio 2009, n.143) si ritiene che gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali si rinvercano, per un verso, nel fatto che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative (fermo restando che la sussistenza di tali caratteri necessita di attento e approfondito vaglio, al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazione al diritto stesso), nonché, per altro verso, nel fatto che esso debba avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali.

Tanto premesso, è necessario stabilire se è legittimo, in tale quadro, il differimento operato dall'Amministrazione, e il parere di questa Commissione è orientato a un sostanziale consenso alla prudenziale posposizione opposta dal Comune a tutela della riservatezza. Pur la richiamata e amplissima previsione normativa, difatti, non travolge le diverse ipotesi di cautele previste dall'ordinamento e finalizzate a tutelare interessi specifici, diversi da quello riconducibile, secondo l'impostazione più tradizionale, alla mera protezione dell'esercizio della funzione amministrativa, e connesse, nel caso di specie, alla contemporanea fase istruttoria di un procedimento disciplinare, e all'avviamento di un giudizio penale. In tali eventualità i documenti, seppur detenuti dall'amministrazione, non sono suscettibili di divulgazione, perché il principio di trasparenza cede, quantomeno sul piano temporale, a fronte dell'esigenza di salvaguardare l'interesse protetto da speciali normative di segretezza, o della necessità di tutelare, in fase di iniziale chiarificazione, la riservatezza del controinteressato (cfr. CdS sez. V sent. n. 1893/2001).

Per quanto riguarda poi la possibilità di concedere ai consiglieri comunali ostensione degli atti nella forma della sola visione, essa, a opinione di questa Commissione, non è praticabile: seppure la normativa di cui alla legge 241/90, ad autorevole parere del Supremo giudice amministrativo, non può essere lo strumento normativo impiegato per disciplinare le fattispecie in trattazione nel TUEL, proprio la diversa e più ampia portata di tale ultima legge renderebbe illogico ipotizzare la possibilità di consentire ai consiglieri comunali un accesso solo rivolto alla visione degli atti (e quindi affievolito nei modi), nel momento in cui, a seguito della novella della legge 15/2005, tale cautela è risultata obsoleta anche nei casi d'accesso partecipativo e informativo previsti dalla disciplina generale della materia.

Circa infine la possibilità, da parte del consigliere, di delegare un cittadino terzo al materiale esperimento dell'acquisizione documentale, essa non è ammissibile. Il diritto di controllo del consigliere sull'attività amministrativa dell'ente locale radica infatti il proprio vastissimo raggio d'azione nel munus connaturato alla funzione svolta, e ad esso è inscindibilmente connesso: non può considerarsi tale potestà quale privilegio in disponibilità di utilizzo funzionalmente immotivata, ma sempre e solo quale strumento fornito dall'ordinamento per l'esplicazione della propria singolare - e personale - qualità esponenziale della comunità civica; né sarebbe poi possibile consentire a tale delega in quanto solo il consigliere, e non il terzo, è sottoposto all'obbligo del segreto d'ufficio, posto dalla legge stessa a temperamento del diritto d'accesso nei casi di contatto con dati riservati, della cui illegittima diffusione egli stesso è responsabile.

9 aprile 2014

### **8.8 Accesso da parte di un funzionario intervenuto nel procedimento.**

La Prefettura di Siena chiede il parere di questa Commissione sulla legittimità, anche riguardo alla titolarità di un interesse specifico diretto alla salvaguardia di una situazione giuridicamente rilevante, della richiesta di accesso avanzata da un funzionario responsabile del contenzioso dell'Amministrazione provinciale senese ad una lettera privata, prodotta da un terzo, indirizzata al Prefetto, e citata nel fascicolo di parte ricorrente in un ricorso al Giudice di pace avverso contestazione di illecito stradale elevato dalla stessa Amministrazione provinciale già respinto in prima istanza dal Prefetto.

Il parere di questa Commissione è nei sensi che seguono.

Qualora il funzionario abbia presentato la richiesta ostensiva in qualità di privato, la titolarità all'accesso deve essere valutata nello specifico, soppesando i motivi portati dall'istante stesso a giustificazione della richiesta. Non potrà così essere meritevole la domanda basata su mera curiosità, o i cui presupposti siano la pura astratta prospettazione della necessità di difesa dei propri interessi, mentre ben potrà essere accolta la pretesa fondata sulla necessità di difendere un puntuale interesse giuridico, quale ad esempio quello alla tutela del proprio buon nome, qualora la lettera richiamata nel fascicolo del ricorso riporti doglianze sull'operato del funzionario, o comunque espressioni potenzialmente lesive. Non sarebbe sufficiente, in tal caso, opporre la natura non ufficiale dell'atto per giustificare il diniego, posto che l'art. 22 c. 1 lett. d) definisce documento amministrativo ogni rappresentazione del contenuto di atti, anche interni o non relativi a uno specifico provvedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse (quale nella fattispecie l'accertamento dei fatti nell'evenienza di una contestazione di illecito stradale), indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale, né sarebbe sufficiente ad evitare l'ostensione la considerazione delle esigenze di riservatezza del terzo autore della lettera, anche qualora egli negasse il proprio consenso, essendo il diritto di accesso prevalente su tali cautele, a norma dell'art. 24 c. 7 della legge 241/90, qualora esso venga in rilievo per la cura o difesa degli interessi giuridici del richiedente - salva solamente la possibilità di oscurare le parti della lettera manifestamente inconferenti con l'interesse azionato, qualora presenti.

Qualora il funzionario abbia presentato invece la richiesta in qualità di rappresentante della Pubblica amministrazione coinvolta nella vicenda, nello svolgimento quindi dei propri compiti istituzionali, in tal caso l'accesso è regolato dall'art. 22 c. 5 l. 241/90, il quale stabilisce che l'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'art. 43 c. 2 DPR 445/00 (consultazione diretta da parte di una pubblica amministrazione o gestore di servizio pubblico degli archivi dell'amministrazione certificante per l'accertamento d'ufficio di stati, qualità e fatti ovvero di dichiarazioni sostitutive presentate dai cittadini), si informa al principio di leale collaborazione istituzionale, il cui solo limite è, in via generale, l'esigenza di rapporti di tipo interorganico o intersoggettivo improntati al buonsenso, e pertanto non sproporzionatamente gravosi né manifestamente irragionevoli.

18 aprile 2014

## **8.9 Visione del protocollo informatico tramite password da parte del consigliere comunale.**

Il sig. ..., consigliere comunale a San Vittore del Lazio (FR), chiede se esiste o meno per i consiglieri il diritto ad accedere al protocollo comunale tramite accesso informatico diretto, in quanto il Segretario comunale, per evitare l'occupazione delle postazioni informatiche dell'ufficio da parte dei consiglieri, ha rifiutato di fornirgli la relativa password di accesso, indirizzandolo invece a rivolgersi a piacimento, fra le 9 e le 13 di ogni giorno, ai dipendenti comunali per ottenere la visione degli atti protocollati.

A parere di questa Commissione il comportamento del Comune è legittimo.

Consolidata giurisprudenza ha chiarito che i Consiglieri comunali godono di un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato: ciò al fine di poter valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. Il diritto di accesso loro riconosciuto ha infatti una ratio diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini (ex articolo 10 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ovvero a chiunque sia portatore di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" (ex art. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241): esso è strettamente funzionale all'esercizio del mandato, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale, ai fini della tutela degli interessi pubblici, ed è peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

Posto che l'accesso del Consigliere non può essere soggetto ad alcun onere motivazionale, giacché diversamente opinando sarebbe introdotto una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale, e che il termine "utili", contenuto nell'articolo 43 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, garantisce l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio del mandato (cfr. C.d.S. n.6963/2010) senza che alcuna limitazione possa derivare dall'eventuale natura riservata delle informazioni richieste, essendo il consigliere vincolato al segreto d'ufficio (fra gli altri C.d.S., sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716, Tar Trentino Alto Adige, Trento, Sez.I, 7 maggio 2009, n.143) si ritiene che gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali si rinvercano, per un verso, nel fatto che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative (fermo restando che la sussistenza di tali caratteri necessita di attento e approfondito vaglio, al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso), nonché, per altro verso, nel fatto che esso debba avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali.

La modalità attraverso cui minimizzare tale aggravio può variare, a seconda delle specifiche condizioni ambientali in cui l'amministrazione concretamente opera: talvolta potrebbe essere preferibile consentire autonomia di accesso ai consiglieri, tramite la fornitura di password (procedura di per sé perfettamente lecita, come in passato espresso da questa Commissione), altre volte, al contrario, tale modalità, invece di snellire le incombenze, ben potrebbe rischiare di moltiplicarle. Nell'odierna fattispecie la valutazione dell'amministrazione è stata nei sensi di non consentire l'accesso diretto tramite password, per evitare problematiche occupazioni delle postazioni informatiche. A fronte di tale diniego, appunto orientato a non aggravare l'efficienza dell'operato amministrativo, l'attestazione di disponibilità alle necessità dei consiglieri appare tuttavia sufficiente a non far nutrire dubbi sulla sostanziale praticabilità, per il consigliere, dello svolgimento del proprio munus.

9 aprile 2014

## **8.10 Accesso a titoli edilizi e concessioni di passo carrabile – amministrazione comunale di Portovenere.**

Il Sig. ... ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

Il richiedente ha chiesto all'amministrazione comunale di poter accedere ai titoli edilizi ed alle concessioni di passo carrabile relative ad un manufatto limitrofo a quello di residenza dell'istante.

Nella domanda di accesso, allegata alla richiesta di parere, il Brunetti faceva constare sia la propria qualità di rappresentante di palazzina del condominio di residenza che il suo *status* di cittadino residente nel Comune acceduto.

L'amministrazione, a seguito di opposizione dei soggetti controinteressati, chiedeva al Sig. ... di chiarire meglio il proprio interesse all'accesso e le asserite esigenze di tutela del condominio.

Chiede, pertanto, il Sig. .... se l'agire dell'amministrazione locale sia o meno conforme ai precetti che regolano il diritto di accesso ed il suo esercizio previsti dal legislatore.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue.

In termini generali l'amministrazione, qualora abbia dubbi sulla legittimazione attiva del richiedente l'accesso, ha la facoltà di chiedere a quest'ultimo di meglio specificare le ragioni della istanza ostensiva (in tal senso depone la lettera dell'art. 6, commi 1 e 5 del d.P.R. n. 184/2006).

Tuttavia occorre altresì osservare che nel caso di specie l'accesso è stato richiesto ad un'amministrazione locale da parte di un cittadino residente nel relativo territorio e pertanto a disciplinare la fattispecie è la disciplina speciale di cui all'art. 10 TUEL il quale non contempla la motivazione della richiesta da parte dell'accedente al contrario di quanto previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990.

Peraltro, anche alla luce della normativa da ultimo richiamata la legittimazione del Sig. Brunetti si reputa sussistere, attesa la *vicinitas* del proprio luogo di residenza con quello cui si riferiscono i documenti oggetto di domanda di accesso.

29 aprile 2014

### 8.11 Portata e limiti dell'accesso ambientale

Il Sig. ... ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

Il richiedente ha chiesto all'amministrazione comunale di poter accedere ai documenti relativi ad un'ordinanza emessa a seguito di esposti e segnalazioni a carico dello stabilimento... in Portovenere per presunti abusi edilizi.

La richiesta veniva effettuata ai sensi della disciplina in materia di c.d. accesso ambientale. L'amministrazione con note interlocutorie ha chiesto una serie di precisazioni ed integrazioni circa le ragioni poste a fondamento dell'istanza ostensiva prodotta dal sig. Brunetti il quale, a sua volta, chiede alla scrivente Commissione se ciò sia conforme o meno alla disciplina in materia di accesso alle informazioni ambientali.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue.

In termini generali l'accesso ambientale trova la sua fonte normativa nel decreto legislativo n. 195/2005 e nel decreto legislativo n. 152/2006. Tali disposizioni riconoscono a chiunque il diritto di accedere non solo ai documenti ma anche alle informazioni ambientali, senza che all'uopo sia necessario dimostrare la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante. La nozione di informazione ambientale è molto ampia e tale da ricomprende al suo interno certamente anche quelle relative ad eventuali abusi edilizi siccome potenzialmente in grado di incidere sul bene ambiente.

Alla luce di ciò, le richieste di integrazione sulla titolarità di situazione giuridicamente rilevante in capo all'istante, appaiono ultronee giusto il dettato normativo di cui sopra.

Nei suesposti sensi è il parere della scrivente Commissione.

29 aprile 2014

### 8.12 Accesso del consigliere comunale alla Password del programma di contabilità del Comune

Il signor ..., consigliere comunale del Comune di ... (SA), chiedeva all'Amministrazione il rilascio della *password* del programma di contabilità del predetto Ente locale.

Tale richiesta era riscontrata dall'Amministrazione, giustificando il mancato rilascio della *password* in questione in considerazione del fatto che la circostanza che il programma di contabilità del Comune di Castellabate risiedesse in un *server* esterno potesse implicare delle questioni involgenti la tutela della riservatezza nonché la protezione delle banche dati.

Il signor ... chiedeva alla Commissione di esprimere il proprio parere in merito alla possibilità del rilascio della *password* in questione.

La Commissione ritiene che il rischio, paventato dall'Amministrazione, che il rilascio della *password* del programma possa pregiudicare l'esigenza di tutela della riservatezza e di protezione delle banche dati non possa giustificare il rigetto dell'istanza del rilascio della stessa ad un consigliere comunale, essendo evidente che l'utilizzazione di tale *password* dovrà essere rispettosa di tutte le vigenti norme giuridiche preordinate alla tutela della riservatezza ed alla protezione delle banche dati e che di eventuali illeciti commessi dall'utilizzatore questi potrà essere chiamato a risponderne di fronte alle autorità competenti.

La Commissione esprime l'avviso che l'Amministrazione debba provvedere al rilascio della *password* del programma di contabilità del Comune al consigliere comunale.

29 aprile 2014

### 8.13 Accesso del consigliere comunale

La signora ..., consigliera comunale di minoranza del Comune di ..., avendo presentato una mozione contenente, tra l'altro, la richiesta al Sindaco di attribuire le funzioni dirigenziali esclusivamente al personale con qualifica dirigenziale e di approntare un sistema di controlli rispettoso della terzietà ed imparzialità del Segretario comunale, successivamente al rigetto di tale mozione, in data 17.2.2014, chiedeva a diverse autorità statali e regionali di valutare il comportamento tenuto dal Sindaco del predetto Comune, con specifico riferimento al conferimento al Segretario Comunale dell'Ente di una serie di funzioni dirigenziali aggiuntive al suo incarico istituzionale.

La Giunta comunale del Comune di .... conferiva all'avvocato ..., l'incarico di pronunciarsi sulla questione sollevata dalla consigliera comunale istante.

In data 21.marzo 2014, la consigliera comunale... chiedeva all'Amministrazione comunale di consentire l'accesso al parere redatto dall'avvocato Sartori.

L'Amministrazione comunale avrebbe riferito alla consigliera Setti che tale parere non risultava agli atti del Comune, essendo stato inviato all'Amministrazione dall'avvocato Sartori per mero errore.

La consigliera ..., in data 2.4.2014, adiva la Commissione affinché valutasse il comportamento tenuto dall'Amministrazione.

In data 18.4.2014, l'Amministrazione inviava una nota nella quale precisava che alla nota ricevuta dal Comune in data 11.3.2014 dall'avvocato Sartori- contenente la quantificazione del compenso per l'attività professionale svolta dal predetto legale- risultava allegato il documento indirizzato al Sindaco ed al Segretario generale che veniva registrato come allegato alla predetta nota, documento che, in pari data, l'avvocato Sartori comunicava di aver inviato per mero errore.

La Commissione, preliminarmente, ritiene di esser competente a fornire il parere richiesto dalla consigliera Setti, in virtù della funzione di vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione ex art. 25, comma 5, della legge n. 241/1990.

La Commissione ritiene che la signora Setti, nella qualità di consigliera comunale, sia legittimata ad accedere al documento inviato all'Amministrazione, sia pure per mero errore, dall'avvocato Sartori in data 11.3.2014 dal momento che lo stesso, essendo stata regolarmente registrato dal Comune di Bussolengo quale documento allegato alla nota contenente la quantificazione del compenso spettante al predetto legale, non può non esser considerato come documento detenuto dall'Amministrazione.

La Commissione esprime l'avviso che debba esser consentito l'accesso al documento richiesto dalla consigliera ...

29 aprile 2014

#### **8.14 Accesso ai documenti relativi ad un affidamento diretto ai sensi dell'art. 125, d.lgs. 136/2006.**

Il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

Riferisce l'amministrazione che in data 24 aprile u.s. l'Associazione ... ha chiesto di poter accedere alla documentazione relativa "alla procedura avviata in data 07/12/12 relativa al progetto Educare alla diversità a scuola ed, in particolare, della documentazione relativa alla descrizione del progetto, della documentazione relativa alla definizione dei requisiti richiesti agli operatori invitati e dei criteri di scelti degli stessi, della documentazione relativa allo stanziamento economico per la realizzazione del progetto e della proposta dell'Istituto ... .

Chiede in particolare il Dipartimento, se l'associazione istante sia titolare di interesse qualificato all'accesso in considerazione che l'affidamento è avvenuto senza espletamento di una vera e propria gara, rientrando l'appalto nella soglia di cui al comma 11, art. 125, d.lgs. n. 136/2006 che, come noto, consente l'affidamento diretto per lavori di importo inferiore ad € 40.000,00.

Sulla richiesta di parere si osserva quanto segue.

Il c.d. codice dei contratti pubblici all'art. 13 effettua un rinvio alla disciplina di cui alla legge n. 241/1990 per ciò che concerne l'accessibilità dei documenti in materia di appalti di lavori, forniture e/o servizi.

Come è noto, l'art. 22 della legge da ultimo menzionata, stabilisce che l'accedente per essere titolare di posizione qualificata e differenziata, debba far constare un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso.

Tuttavia qualora, come nel caso di specie, i documenti siano stati pubblicati sul sito dell'amministrazione che ha provveduto all'affidamento diretto, tale qualità dei documenti consente di ritenere che essi debbano essere ostesi a chi ne faccia richiesta.

Inoltre l'Associazione istante si duole nello specifico di non aver avuto contezza per tempo della procedura preordinata al relativo affidamento e di non aver, quindi, potuto presentare una propria offerta.

Tale profilo fa emergere altresì un interesse sufficientemente qualificato all'accesso che rende meritevole di favorevole considerazione la domanda di accesso presentata in data 24 aprile 2014.

20 maggio 2014

#### **8.15 Accesso dei Consiglieri comunali alla corrispondenza dell'Amministrazione comunale con la Procura della Corte dei conti**

Il Comune di Castelfidardo (AN), il Comune di San Sebastiano al Vesuvio (NA), e il sig..., consigliere comunale del Comune di ..., chiedono a questa Commissione se un consigliere comunale ha diritto ad accedere alla corrispondenza tra Comune e Procura regionale della Corte dei conti.

Chiede inoltre il Comune di Castelfidardo a) se, in caso positivo all'accessibilità, rilevi l'apposizione della dicitura "riservato" che spesso il procuratore contabile appone alle richieste informative; b) se occorra comunque chiedere il consenso o il nulla osta della medesima Procura; c) se, in caso di risposta positiva, siano accessibili tutti gli atti ovvero solo quelli precedenti l'eventuale notifica dell'invito a dedurre; d) quali siano le norme applicabili, e cioè se esistono norme specifiche del processo contabile, ovvero siano applicabili altre norme, ad esempio quelle del processo penale.

Il parere di questa Commissione è nel senso dell'inaccessibilità dei documenti in questione.

Consolidata giurisprudenza ha chiarito che i Consiglieri comunali godono del diritto di accedere, senza neppure che la domanda sia soggetta ad onere motivazionale alcuno, a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato: ciò al fine di poter valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale.

Anche un tale generalizzato diritto di accesso deve essere tuttavia coordinato con il complesso dell'ordinamento vigente, nel senso in cui quest'ultimo introduce eccezioni al generale regime di trasparenza degli atti.

Sia l'articolo 7 della legge 8 giugno 1990 n. 142 che gli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990 n. 241 riconoscono il diritto di accesso ai documenti amministrativi a tutti i soggetti interessati alla tutela di una situazione giuridicamente rilevante, definendo inoltre, all'articolo 22 della legge n. 241/1990, un concetto ampio di documento amministrativo, comprensivo anche degli atti provenienti da soggetti diversi dalla stessa amministrazione, purché correlati al perseguimento degli interessi pubblici affidati alla cura dell'amministrazione.

E tuttavia la normativa di rango statale, pur affermando l'ampia portata della regola, la quale rappresenta la coerente applicazione del principio di trasparenza che governa i rapporti tra amministrazione e cittadini, introduce alcune limitazioni di carattere oggettivo,

definendo le ipotesi in cui determinate categorie di documenti sono sottratte all'accesso, in ragione del loro particolare collegamento con interessi e valori giuridici protetti dall'ordinamento in modo differenziato.

In particolare, l'articolo 7 della legge n. 142/1990, pur affermando il principio della pubblicità degli atti comunali, introduce una rilevante eccezione, riferita ai "documenti riservati per espressa indicazione di legge". Dunque, nello stesso ambito delle amministrazioni locali, pure caratterizzato da un accentuato livello di trasparenza, legato, fra l'altro, alle dinamiche partecipative della comunità autoamministrata, l'accessibilità ai documenti amministrativi non è indiscriminata, ma è sottoposta ad alcune puntuali limitazioni di ordine oggettivo.

Il principio è espresso, in modo coerente, ed in un ambito più generale, dall'art. 24 della legge n. 241/1990, il quale stabilisce che il diritto di accesso "è escluso per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento".

Il significato delle disposizioni citate è chiaro: sia la legge n. 241/1990 che la normativa sull'accesso dedicata agli enti locali ridimensionano la portata sistematica del segreto amministrativo, il quale, ora, non esprime più un principio generale dell'agire dei pubblici poteri, ma rappresenta un'eccezione al canone della trasparenza, rigorosamente circoscritta ai soli casi in cui viene in evidenza la necessità obiettiva di tutelare particolari e delicati settori dell'amministrazione. Ma l'innovazione legislativa, per quanto radicale, non travolge le diverse ipotesi di segreti, previsti dall'ordinamento, finalizzati a tutelare interessi specifici, diversi da quello, riconducibile, secondo l'impostazione più tradizionale, alla mera protezione dell'esercizio della funzione amministrativa.

In tali eventualità i documenti, seppur formati o detenuti dall'amministrazione, non sono accessibili, perché il principio di trasparenza cede (o, quanto meno, viene circoscritto sul piano oggettivo o temporale) a fronte dell'esigenza di salvaguardare l'interesse protetto dalla normativa speciale sul segreto.

L'esatta delimitazione delle discipline sul segreto non travolte dalla nuova normativa in materia di accesso ai documenti talvolta può risultare disagiata, ma possono indicarsi al riguardo due criteri direttivi (cfr. CdS sez. V n. 9686/00):

- a) il "segreto" che impedisce l'accesso ai documenti non deve costituire la mera riaffermazione del tramontato principio di assoluta riservatezza dell'azione amministrativa;
- b) il segreto fatto salvo dalla legge n. 241/1990 deve riferirsi esclusivamente ad ipotesi in cui esso mira a salvaguardare interessi di natura e consistenza diversa da quelli genericamente amministrativi.

Sulla base di queste indicazioni ermeneutiche è possibile affermare che nell'ambito dei documenti legittimamente sottratti all'accesso in base a segreto rientrano gli atti intercorsi fra Amministrazione comunale e Procura regionale della Corte dei conti.

Tali documenti, difatti, pur se soggettivamente prodotti da una Amministrazione pubblica, non sono oggettivamente formati nell'esercizio di una attività amministrativa istituzionale. Essi vengono invece espressamente formati nell'alveo di una più complessiva attività istruttoria, quella azionata dalla Procura contabile, e in risposta ad essa; rivestono pertanto natura di veri e propri atti di indagine, formati dalla P.A. nell'esercizio, per conto di un organo estraneo all'amministrazione stessa, di funzioni di polizia giudiziaria specificamente attribuite dall'ordinamento (vedi art. 74 R.d. 1214/34, art. 16 D.l. 152/91, art. 2 c. 4 e art. 5 c. 6 D.l. 453/93), e come tali, similmente a quanto accade in ambito processual-penalistico, sono assoggettati al regime della segretezza istruttoria (cfr. CdS VI 22/99 e 7389/06), senza neppure la necessità, per negare l'accesso, che vi sia stato un preventivo sequestro del magistrato, come invece nel caso di documenti, seppur contenenti notizie d'illecito, formati dall'Amministrazione nello svolgimento dei propri compiti amministrativi istituzionali. Sottratti all'ambito del diritto di accesso agli atti amministrativi, tali documenti potranno essere eventualmente chiesti all'Autorità giudiziaria contabile.

Per quanto riguarda infine le ulteriori richieste proposte dal Comune di Castelfidardo, esse, nei punti a), b) e c), appaiono superate dal tenore complessivo del presente parere. Per quanto riguarda il punto d), le norme che regolano la materia risultano essere a questa Commissione i regolamenti sull'accesso adottati dalla Corte dei conti con deliberazione n. 4 del 17 luglio 1996 e n. 4 del 4 novembre 2010. 8 luglio 2014

## **8.16 Accesso del cittadino residente.**

Il Comune di Trecate (NO) ha chiesto a questa Commissione il proprio parere sulla richiesta presentata da un proprio cittadino residente di accedere, a fini di controllo politico, a un contratto di concessione di impianti natatori e alle fatture emesse dall'Ente durante due mensilità del 2013. L'Amministrazione ritiene l'istanza inaccoglibile, perché non sorretta da sufficiente interesse se presentata ai sensi della legge 241/90, e non rivolta ad atti sottoposti ad obbligo di pubblicazione se presentata ai sensi della normativa sull'accesso civico, ma ha sospeso l'emissione di un formale provvedimento nell'attesa del parere di questo Collegio e dell'Autorità nazionale anticorruzione, che risulta essersi nel frattempo dichiarata incompetente.

Il parere è reso nei sensi che seguono.

Secondo l'orientamento consolidato e costante della giurisprudenza amministrativa e di questa Commissione, il diritto garantito dal TUEL al cittadino-residente di accedere agli atti degli enti locali non è condizionato (diversamente da quanto l'art. 22, comma 1, lett. b, legge n. 241/90 prescrive per l'accesso ai documenti di amministrazioni centrali dello Stato) alla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più imminente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa.

L'Amministrazione dovrà quindi procedere senz'altro all'ostensione, non essendo possibile, nel caso di specie, subordinare il diritto di accesso del cittadino-residente alla dimostrazione della titolarità di un interesse giuridicamente rilevante.

8 luglio 2014

## **8.17 Accesso a documentazione di procedimenti disciplinare**

La qualità di autore di un esposto, al quale abbia fatto seguito un procedimento disciplinare, a carico di terzi, è circostanza idonea, unitamente ad altri elementi, a radicare nell'autore medesimo la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante, che ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241/1990 legittima l'accesso nei confronti degli atti del procedimento disciplinare (coinvolgente terzi) che dall'esposto ha tratto origine".

In particolare poi, più recentemente, il Consiglio di Stato nella decisione n. 3742 del 22 giugno 2011, ha precisato che “ove risulti un suo personale interesse il denunciante ha senz’altro titolo ad avere copia dell’atto disciplinare emesso dall’amministrazione, a seguito dell’esposto da lui presentato [...] anche se si tratti dell’atto di archiviazione del procedimento”.

Emerge dunque con chiarezza da queste e da altre pronunce del supremo organo amministrativo (da ultimo, si veda Consiglio di Stato, decisione n. 31621 del 2013) che la sola qualità di autore di un esposto che abbia dato luogo ad un procedimento disciplinare, non costituisce di per sé circostanza idonea a radicare in capo all’autore la titolarità della situazione giuridicamente rilevante cui fa riferimento l’art. 22, L. n. 241/1990, in assenza di una prova sulla natura diretta, concreta ed attuale dell’interesse ad accedere agli atti per i quali è formalizzata la richiesta di accesso.

Nella specie, l’istante, nonostante esplicito invito in tale senso da parte della amministrazione, non ha indicato elementi ulteriori idonei a radicare un suo interesse all’accesso corrispondente ai canoni del citato articolo 22, manifestando ad esempio l’intenzione di volersi costituire parte civile nel processo penale iniziato per gli stessi fatti, ovvero di iniziare un processo civile in caso di condanna in sede disciplinare. D’altro canto, questa Commissione non è a conoscenza dei fatti posti a fondamento dell’azione disciplinare e quindi non è in grado di apprezzare né i rapporti intercorrenti fra il denunciante e la denunciata, né, le possibili conseguenze in caso di accertamento (o di non accertamento) di una responsabilità disciplinare per il richiedente l’accesso.

Infine, può altresì osservarsi che quest’ultimo non può reputarsi titolare di un diritto all’accesso ai sensi dell’articolo 10 della legge n. 241/1990, attesa l’estraneità dell’autore dell’esposto al procedimento disciplinare e la sua conseguente qualità di terzo rispetto al medesimo.

Ne consegue che il parere di questa Commissione sulla questione di cui sopra è il seguente: la qualità di autore di un esposto non è di per sé sufficiente a radicare in capo all’istante la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che, ai sensi dell’articolo 22 della legge n.241/1990 legittima l’accesso nei confronti degli atti disciplinari che da quell’esposto hanno tratto origine. E’ necessario, infatti, individuare ulteriori elementi idonei a configurare in capo all’istante un interesse con le caratteristiche indicate dal predetto articolo 22, elementi che vanno apprezzati alla luce delle circostanze specifiche del caso concreto.

8 luglio 2014

#### **8.18 Accesso del sindacato di polizia a documentazione con dicitura riservata amministrativa.**

Il Dirigente della Sezione di Polizia Stradale di Macerata, premesso:

- di aver ricevuto dal segretario del sindacato di Polizia COISP – Coordinamento per l’indipendenza sindacale delle forze di polizia- richiesta di accesso ad una serie di documenti riguardanti la mancata autorizzazione del Questore di Macerata, alla consumazione di pasti presso un esercizio esterno convenzionato, da parte del personale dipendente in forza al distaccamento della Polizia Stradale di Porto Recanati, impiegato in servizio di ordine pubblico;
- di aver già provveduto a consentire l’accesso alla maggior parte dei documenti richiesti; formula richiesta di parere sull’accessibilità della nota n. 978 del 19 aprile 2014 con la quale il Questore di Macerata ha risposto alle spiegazioni fornite dall’istante in merito alla vicenda su indicata e sulla quale è stata posta la dicitura “Riservata amministrativa”.

Va in primo luogo osservato che la qualifica “Riservata amministrativa” non è di per sé sufficiente ad escludere l’accesso: al riguardo ciò che rileva, infatti, non è la qualifica formale con cui l’amministrazione classifica e conserva i documenti, ma la loro natura oggettiva e la corrispondenza degli stessi alle specifiche categorie individuate dal legislatore, ai fini dell’esclusione del diritto di accesso. Pertanto il documento in oggetto può ritenersi escluso dall’accesso non perché protocollato riservatamente, ma, esclusivamente, nell’ipotesi in cui, per la sua natura, rientri in una delle categorie specifiche per le quali è prevista l’esclusione dall’accesso.

Va dunque verificato, da un canto, il contenuto del documento e, dall’altro, il soggetto richiedente l’accesso.

In relazione al primo profilo, la nota oggetto della richiesta di accesso contiene valutazioni (negative) espresse dal Questore sulla condotta, tenuta nella vicenda sopra sommariamente descritta, dalla dirigente della sezione di polizia stradale di Macerata, condotta ritenuta non conforme all’ordine di servizio dallo stesso emesso e di cui è già stato consentito l’accesso. A tale valutazione negativa consegue la restituzione della fattura dei pasti consumati e del buono pasto cumulativo con indicazione dei nomi, dei cognomi, delle qualifiche, dei reparti di appartenenza ed infine la sottoscrizione dei dipendenti che hanno consumato i pasti. Tali documenti vengono allegati alla nota.

In relazione al secondo profilo. Il soggetto che ha presentato richiesta di accesso è il sindacato di polizia. Nell’istanza depositata agli atti il sindacato fonda la propria legittimazione “*sull’interesse della categoria rappresentata e dunque dell’organizzazione sindacale, di verificare che nei confronti dei dipendenti in questione sia stata correttamente applicata la vigente disciplina contrattuale e non riguardante la fruizione del vitto in occasione di servizi di O.P., verifica che costituisce il presupposto di ogni prerogativa sindacale (compreso il diritto di critica), costituzionalmente tutelato*”.

Alla luce di tali elementi si esprime il seguente parere :

La richiesta di accesso pur motivata da un interesse, ritenuto concomitante, della categoria indifferenziata di soggetti rappresentata dal sindacato e dei singoli lavoratori, appare nella sostanza afferire esclusivamente all’interesse dei singoli lavoratori coinvolti, atteso che il documento suddetto (a differenza degli ordini di servizio per i quali già è stata accolta la richiesta di accesso) non ha ad oggetto l’interpretazione, in generale, di una normativa incidente sulle prerogative sindacali, ma, come la stessa normativa è stata interpretata nella concreta situazione accaduta nella quale sono coinvolti soggetti ben determinati. Ne consegue che al riguardo rileva non solo il profilo della riservatezza dei lavoratori (afferente alla tutela dei loro dati personali riportati nel documento allegato alla nota), ma anche, e soprattutto, della stessa situazione giuridicamente rilevante per la cui tutela è attribuito l’accesso, posto che l’atto di cui si chiede l’accesso ha indubbiamente inciso sulla sfera giuridica di quei lavoratori.

Pertanto si esprime il seguente parere: la richiesta di accesso in oggetto incide su interessi giuridicamente rilevanti di lavoratori ben identificabili, rimasti estranei al procedimento atteso che, in assenza di una delega ad hoc, essi non possono ritenersi rappresentanti dal sindacato istante. Non si ravvisa in relazione alla nota su indicata ed ai documenti allegati la legittimazione ad accedere iure proprio da parte del sindacato istante.

8 luglio 2014

## 8.19 Accesso di un consigliere della regione Lombardia agli atti dell'Agenzia del Demanio inerenti la gestione del complesso monumentale della Certosa di Pavia.

La Signora ..., Consigliere regionale della Lombardia, si è rivolta prima al Difensore Civico regionale e poi, con nota del 29 aprile 2014, a questa Commissione, riferendo di aver inoltrato, in data 7 novembre 2013, all'Agenzia del Demanio – filiale Lombardia, Sede di Milano, richiesta d'accesso volta ad ottenere copia dei documenti amministrativi relativi alla gestione del complesso monumentale della Certosa di Pavia dal 2003 ad oggi e lamentando che tale istanza d'accesso è di fatto rimasta inevasa.

Dalla corrispondenza intercorsa con l'Agenzia del Demanio – Filiale Lombardia – Sede di Milano, allegata in copia dal l'istante, si evince quanto segue.

In data 8 gennaio 2014, con nota prot. n.2014/186, l'Agenzia del Demanio – Direzione regionale Lombardia - rispondeva al Consigliere regionale ..., invitando la stessa a prendere visione della documentazione, presso gli uffici del Demanio, in virtù del principio di leale cooperazione istituzionale, precisando nel contempo che parte della documentazione chiesta non era presente agli atti.

Successivamente, in data 9 gennaio 2014, Il Consigliere regionale rinnovava la propria richiesta di accesso, specificando che la documentazione era richiesta sia in quanto necessaria per l'espletamento delle funzioni di Consigliere regionale della Lombardia, sia che per esercitare il diritto d'accesso in qualità di cittadina pavese ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5 del D. lgs. n. 33 del 2013, richiamando l'obbligo di pubblicazione delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni ed il connesso diritto di chiunque di richiedere i medesimi, attraverso l'accesso civico, nel caso in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

Con nota del 10 gennaio 2014, Prot.2014/374, l'Agenzia del Demanio comunicava al Consigliere regionale di aver provveduto a dare ottemperanza agli obblighi di pubblicazione di cui al D. lgs n.33 del 2013, pubblicando sul proprio sito istituzionale la documentazione prevista e confermando la disponibilità dell'incontro fissato per il successivo 10 gennaio.

Successivamente, in data 13 gennaio 2014, prot.2014/594, l'Agenzia del Demanio, integrava la precedente nota del 10 gennaio, comunicando al Consigliere regionale Iolanda Nanni il diniego d'accesso rispetto all'istanza del 7 novembre

In particolare, nella succitata comunicazione l'Agenzia del Demanio affermava che "l'accesso ai documenti amministrativi presuppone che l'istante abbia un interesse personale, diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, così come disciplinato dall'articolo 22, comma 1, punto b) della legge n.241 del 1990 e dal regolamento adottato dall'Agenzia del demanio il 24 gennaio 2007". Nella stessa nota si affermava che l'istante non poteva ritenersi soggetto legittimato all'esercizio dell'accesso, ai sensi della richiamata normativa, e che, pertanto, non poteva essere accolta l'istanza d'accesso datata 7 novembre u.s.

A supporto del diniego d'accesso, nella stessa nota, veniva richiamato un parere di questa Commissione del 12 maggio 2009, nel quale, tra l'altro, la Commissione per l'accesso specificava che la qualità di deputato e l'esercizio di attività inerenti l'espletamento del proprio mandato non esprimono una posizione legittimante l'accesso ai documenti amministrativi.

Infine, sempre nella stessa nota, veniva segnalato che sul sito dell'Agenzia del demanio era pubblicata la documentazione prevista dal D.lgs n.33 del 2013.

Al riguardo - premesso che la Commissione per l'accesso, ai sensi del d.lgs n.33 del 2013, non è competente in materia di accesso civico - si osserva, che la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ha in più occasione sottolineato ( cfr, ad es., da ultimo, parere del 18 marzo 2014) 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.

La Commissione ha, tuttavia, ritenuto applicabile, in fattispecie simili all'odierna, il principio di cui all'articolo 22, comma 5 della legge n.241 del 1990, in forza del quale l'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

Tale principio, naturalmente, va inteso come una accessibilità maggiore rispetto a quella prevista dalla legge n. 241 del 1990 ed, inoltre, nell'ambito della acquisizione di documenti tra soggetti pubblici, non è affatto necessaria e neppure ipotizzabile alcuna specificazione dell'interesse personale diretto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, contrariamente a quanto affermato da Codesta Agenzia del Demanio nel caso di specie. Il soggetto pubblico richiedente è certamente tenuto al rispetto, a sua volta, delle regole di leale cooperazione tra amministrazioni nonché delle regole di riservatezza nella trattazione dei dati contenuti nei documenti acquisiti, certamente, non possono trovare applicazione le norme di cui al citato comma1, lettera b) dell'articolo 22, l.241 del 1990.

Pertanto, premesso quanto sopra, ad avviso della Commissione, codesta Agenzia del demanio appare tenuta a dover fornire al Consigliere regionale istante, alla luce del suddetto principio di leale cooperazione istituzionale, tutte le informazioni e i documenti richiesti, a prescindere dai limiti stabiliti dalla L. 241/90, che non trovano applicazione nel caso di specie, inerente una richiesta di documentazione rivolta da soggetto pubblico ad un'altra amministrazione.

24 luglio 2014

## 8.20 Accesso ad atti parte di un procedimento non concluso da parte delle organizzazioni sindacali

Il capo dell'ufficio VII della direzione generale per le risorse e l'innovazione ... premesso :

- che ai sensi dell'articolo 93 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 : *"il personale dell'Amministrazione degli affari esteri è costituito dalla carriera diplomatica, disciplinata dal proprio ordinamento di settore, dalla dirigenza e dal personale delle aree funzionali come definiti e disciplinati dalla normativa vigente, nonché dagli impiegati a contratto in servizio presso le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari e gli istituti italiani di cultura"*;
- che con riferimento a quest'ultima categoria di personale l'articolo 154 del citato D.P.R. stabilisce che i contratti sono regolati dalla legge locale e che le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari accertano periodicamente, *"sentite anche le rappresentanze sindacali in sede"*, la compatibilità del contratto con le norme locali a carattere imperativo;
- che nella fattispecie è in corso di revisione la bozza contrattuale degli impiegati a contratto in servizio presso le sedi diplomatico-consolari e istituti di cultura in Australia ed un gruppo di impiegati, sostenuti dall'organizzazione sindacale di riferimento, ha presentato richiesta di accesso: a) alla bozza di contratto di impiego redatta nel 2012 da uno studio legale a cui era stata

commissionato lo studio della questione, b) a due messaggi identificati con numero di protocollo e data inviati dall'ambasciata al Ministero

Formula richiesta di parere in merito all'accesso ai documenti suddetti.

La Commissione osserva quanto segue:

Appare in primo luogo opportuno un cenno sul quadro normativo nel quale si inserisce la richiesta.

Il citato articolo 154 non sembra fondare un diritto di accesso del sindacato, ma, piuttosto, il diritto dello stesso ad essere informato del contenuto del contratto al fine di verificare un particolare aspetto della materia da esso disciplinata: la compatibilità del contratto con le norme locali a carattere imperativo.

Il diritto di accesso del sindacato rinviene invece il suo fondamento nell'articolo 25 della legge n. 241/1990 e nel più generale interesse del sindacato a conoscere la disciplina del rapporto di lavoro di una determinata categoria lavoratori, anche al fine di adottare eventuali iniziative a tutela degli interessi collettivi che gli sono propri e che si riferiscono alla intera categoria rappresentata.

Sussiste pertanto nella fattispecie, un interesse concreto attuale e personale del sindacato all'accesso al contratto.

D'altro canto trattandosi di una richiesta specifica e diretta alla conoscenza di un documento ben determinato e connesso all'interesse proprio del sindacato, non ricorre l'ipotesi di esclusione dall'accesso prevista dall'articolo 24, comma 3, della legge n. 241/1990 quando esso miri ad un controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione.

Ciò posto in punto di legittimazione del sindacato, nel merito, si osserva che dalla richiesta emerge con chiarezza che la documentazione a cui si chiede di accedere è una bozza di contratto redatta da uno studio legale e che non risulta sia stata recepita dall'Amministrazione datrice di lavoro. Nella situazione concreta, pertanto, non sembra allo stato rinvenibile un interesse concreto e diretto ed attuale del sindacato alla conoscenza del documento, ma al più una aspettativa di mero fatto.

Alla luce degli elementi su esposti si esprime il seguente parere: va riconosciuta al sindacato la legittimazione all'accesso al contratto di lavoro e tuttavia tale legittimazione sorge solo al momento in cui vi sia un contratto ascrivibile all'Amministrazione datrice di lavoro, sia pur in una versione preliminare, in quanto ancora non perfezionato in tutti i suoi elementi. Pertanto si ritiene che nella fattispecie l'accesso vada differito ad un momento successivo.

In relazione all'accesso ai due messaggi, si osserva che in assenza dell'individuazione sia pur minima dell'oggetto degli stessi, non è possibile fornire un parere in merito all'accessibilità agli stessi da parte del sindacato.

24 luglio 2014

## 8.21 Ammissibilità della produzione a terzi di documenti oggetto di diritto di accesso.

L'istante preme:

- di aver formulato richiesta di accesso agli atti al Ministero del lavoro ed all'Ufficio nazionale del servizio civile al fine di verificare se un'associazione a carattere nazionale abbia commesso delle irregolarità;
- di aver ricevuto i documenti oggetto della richiesta dal Ministero del lavoro e di aver riscontrato l'esistenza delle temute irregolarità "che interessano anche al Servizio civile"

formula il seguente seguito: se sia ammissibile produrre al Servizio civile la documentazione oggetto della precedente istanza di accesso.

Va in primo luogo osservato che, ai sensi dell'articolo 11 del d. P.R. 12 aprile 2006, n. 184 in materia di accesso ai documenti amministrativi, la Commissione per l'accesso agli atti amministrativi: " *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 adottavano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio ed all'organizzazione del diritto di accesso*".

Ebbene, nessuna delle ipotesi elencate dalla predetta norma ricorre nella fattispecie, ove, come si è sopra esposto, è richiesto un parere sulla possibilità di *divulgare* un documento già oggetto di diritto di accesso, ad un terzo, in particolare, ad un'amministrazione pubblica sul presupposto che la stessa possa essere interessata alla conoscenza delle notizie contenute nello stesso.

24 luglio 2014

## 8.22 Accesso a documentazione amministrativa inerente ad un procedimento disciplinare.

Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ufficio procedimenti disciplinari, con nota del 25 settembre 2014, ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

Con richiesta di accesso formulata a mezzo PEC in data 9 settembre u.s., il Dott. Giuseppe Ambrosio, Dirigente generale del MIPAAF sottoposto a procedimento disciplinare conseguente ad una sentenza di condanna emessa dal giudice penale e non passata in giudicato, ha chiesto di poter accedere alla nota n. 2714 del 30 maggio 2014 a firma del Dirigente dell'Ufficio procedimenti disciplinari del MIPAAF menzionata nella lettera n. 2848 del 16 giugno 2014 a firma del Capo Dipartimento con la quale ultima si prevedeva la sostituzione del dirigente che avrebbe dovuto provvedere ad istruire il procedimento disciplinare sopra menzionato ed a presiedere l'audizione del sottoposto al procedimento disciplinare.

Riferisce l'amministrazione che in data 23 settembre u.s. ha provveduto ad inoltrare la richiesta di accesso al dirigente sostituito siccome controinteressato alla domanda ostensiva.

Nelle more di un'eventuale opposizione – allo stato non formalizzata – da parte del controinteressato chiede l'amministrazione di conoscere il parere della scrivente Commissione circa la sussistenza di interesse qualificato all'accesso in capo al richiedente Dott. Ambrosio.

Sulla richiesta di parere si osserva quanto segue.

Con particolare riferimento al se il Dott. Ambrosio sia titolare di interesse diretto, concreto ed attuale all'ostensione domandata, si rileva che tale interesse pare sussistere. Ed invero, la nota richiamata nella lettera n. 2848 del giugno u.s. afferisce comunque al procedimento disciplinare cui è stato sottoposto il richiedente l'accesso.

Pertanto, in quest'ottica, il Dott. Ambrosio vanta un interesse all'accesso riconducibile alla previsione di cui all'art. 10 della legge n. 241/1990, il quale, nei casi di accesso partecipativo, considera il domandante titolare per ciò solo di interesse qualificato all'esercizio del diritto di cui agli articoli 22 e ss. della legge da ultimo menzionata, fatti salvi i casi di esclusione di cui al successivo articolo 24.

Inoltre, pur essendo dubbio che il Dirigente sostituito assuma la qualifica di controinteressato nella vicenda all'esame della scrivente Commissione, l'Amministrazione, qualora lo ritenesse opportuno, ha comunque la facoltà di oscurare i dati che potrebbero in ipotesi determinare una lesione del diritto alla riservatezza del terzo.

Nei susposti sensi è il parere di questa Commissione.

2 ottobre 2014

### 8.23 Limiti al diritto di accesso del consigliere comunale.

La dott.ssa..., consigliere del comune di ... lamenta che alcune previsioni degli articoli del regolamento del Comune di San Genesio ed Uniti, siano lesive del proprio diritto di informazione ed accesso, chiede pertanto un parere a questa Commissione sulla legittimità delle disposizioni successivamente indicate del regolamento comunale.

In via preliminare, la Commissione osserva che:

- il regolamento comunale, come dichiarato dalla stessa istante, non è stato a suo tempo trasmesso a questa Commissione, in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 11, comma 3, del d.P.R. 12 aprile 2006. n. 184. Si segnala pertanto l'esigenza che a ciò si provveda;
- questa Commissione non ha il potere di annullare le determinazioni contenute nel regolamento che reputi illegittime, ma può soltanto formulare considerazioni al riguardo, rimanendo nella autonoma valutazione del Consiglio comunale eventuali modifiche del regolamento.

Nel merito la Commissione formula alcune considerazioni :

- in relazione al comma 3 dell'articolo 16 (*diritto di informazione e di accesso agli atti amministrativi*) l'istante censura l'introduzione dei seguenti limiti alle modalità di esercizio del suo diritto di accesso: a) limite temporale: settimanale (due giorni alla settimana, fissato e comunicato dal Segretario comunale) ed orario (due ore per ogni giorno); b) limite "procedurale": obbligatoria presenza, al momento della consultazione, del dipendente dell'ente a ciò individuato con ordine del Responsabile di servizio, competente per materia a seconda dell'accesso richiesto.

La Commissione osserva al riguardo che l'esercizio della funzione di consigliere comunale comporta il diritto ad ottenere i documenti amministrativi e le notizie richieste, ma non a disporre senza limiti di tempo del personale degli uffici. Ne consegue che ferma restando la legittimità astratta dei suddetti limiti è necessario che nel concreto essi tengano conto delle discussioni politiche e dei procedimenti amministrativi urgenti o in corso al fine di garantire al consigliere lo svolgimento effettivo delle attività connesse al suo mandato.

In relazione all'articolo 17 (*diritto al rilascio di copie di atti e documenti*). L'istante si duole di alcune previsioni, contenute nei commi 2 e 3, aventi ad oggetto le modalità di esercizio di detto diritto e riguardanti, in particolare: a) l'introduzione di un termine di 30 giorni per evadere la richiesta di accesso, b) l'obbligo di compilare apposita modulistica, allo stato ancora inesistente, ovvero in alternativa la trasmissione via mail all'indirizzo PEC con firma digitale; c) il ritiro diretto degli atti con l'unica alternativa dell'invio tramite posta certificata; d) il termine di trenta giorni per comunicare l'eventuale diniego.

La Commissione osserva al riguardo che il previsto termine di trenta giorni per il rilascio delle copie, ovvero per comunicare l'eventuale diniego, potrebbe in astratto determinare la concreta soppressione delle prerogative del consigliere nei casi di procedimenti urgenti o che richiedano l'espletamento delle funzioni politiche entro un limite inferiore a quello previsto. Onde scongiurare tale pericolo è necessario che l'ente garantisca l'accesso nell'immediatezza o comunque nei termini più celeri o ragionevoli possibili. In relazione poi alla necessaria compilazione del modulo, qualora questo non sia disponibile dovrebbe essere comunque consentito il deposito dell'istanza da parte del diretto interessato, ovvero la trasmissione dell'istanza via e-mail, all'indirizzo PEC, sempre che la PEC sia stata fornita.

2 ottobre 2014

### 8.24 Possibilità di derogare all'obbligo di preventiva informativa all'interessato per l'accesso ai documenti amministrativi

Il Sig. ... premesso che il figlio aveva ricevuto dalla moglie, tramite il suo legale, lettera di separazione consensuale e che trovandosi attualmente nella fase negoziale aveva necessità di richiedere all'INPS i seguenti documenti relativi alla posizione della moglie: estratto conto previdenziale; periodi indennizzati dall'INPS; attuale tipo di lavoro Part Time/Full Time; attuale contratto se a tempo determinato (con la data della scadenza) o a tempo indeterminato; ultima retribuzione mensile; formula il seguente quesito alla Commissione: se è consentito all'INPS fornire questi dati in deroga all'obbligo di preventiva informativa all'interessato, precisando che l'assenza di comunicazione costituisce condizione irrinunciabile per l'accesso.

Al riguardo la Commissione rileva che nella fattispecie è applicabile l'articolo 3 del d.p.r. 184/1996 il cui dettato è chiarissimo "1. 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."

Ai sensi dell'articolo 22 della legge n.241/1990 sono "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza: tale è senza dubbio la moglie del figlio dell'istante atteso che i documenti si riferiscono alla posizione previdenziale della stessa.

Alla fattispecie non si reputano applicabili le invocate disposizioni di cui all'articolo 13, comma 5, lettera b) e 26 comma 4, lettera c) del decreto legislativo n. 196/2003, atteso che esse operano nell'ambito delle indagini difensive e dunque in un contesto diverso da quello di cui alla fattispecie caratterizzato, soggettivamente, dalla richiesta di un soggetto diverso da un difensore munito di mandato e, oggettivamente, da una fase "negoziale", e non da un giudizio penale.

2 ottobre 2014

## 8.25 Limiti del diritto di accesso dei consiglieri comunali ai sensi dell'articolo 43, comma 2 del D.lgs. n.267 del 2000.

Il Segretario Generale del Comune di ... chiede alla Commissione per l'accesso un parere circa i limiti entro i quali è possibile esercitare il diritto di accesso di all'articolo 43, c.2 del Dlgs. n.267 del 2000.

In particolare lo stesso Segretario Generale specifica che l'Amministrazione comunale ha ricevuto una richiesta d'accesso agli atti da parte di un consigliere comunale di opposizione, volta ad ottenere informazione circa l'elenco delle imprese con o senza personalità giuridica operanti nel territorio cittadino, la cui posizione risulti essere debitoria, nei confronti dell'amministrazione comunale, relativamente alle imposte IMU, ICI, TARES, TOSAP ed imposta sulla pubblicità e le pubbliche affissioni, con riferimento alle annualità ricomprese tra il 2007 ed il 2013.

L'amministrazione istante - nel chiedere alla Commissione per l'accesso se la richiesta del consigliere di minoranza di cui sopra sia o meno compatibile con i principi di proporzionalità e ragionevolezza, così come definiti ed applicati dal Consiglio di Stato (Cons. di Stato n.846/2013) - afferma che, per far fronte alla richiesta, sarebbe opportuno un impegno di mezzi e personale tali da paralizzare l'operato di diversi uffici comunali, anche in riferimento al numero di annualità cui fa riferimento l'istanza d'accesso.

Afferma, inoltre, l'amministrazione comunale che *"l'omissione di qualsivoglia motivazione che giustifichi l'accesso impedisce di valutare l'esistenza di mezzi alternativi per il raggiungimento dei fini perseguiti dal Consigliere comunale."*

Preliminarmente, questa Commissione ritiene opportuno rammentare che l'art 43 del TUEL riconosce ai consiglieri comunali un *diritto pieno e non comprimibile* "all'informazione".

In particolare, nella scia di una ormai consolidata giurisprudenza del Giudice amministrativo, la Commissione ha avuto più volte occasione di affermare che il "diritto di accesso" ed il "diritto di informazione" dei consiglieri comunali sono specificamente disciplinati dall'art.43 del d.lgs. 267/2000 (T.U. Enti locali) che riconosce loro ( e ai consiglieri provinciali) il diritto di ottenere dagli uffici tutte le notizie e tutte le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato. Si tratta, all'evidenza, di un diritto dai confini più ampi del diritto di accesso riconosciuto al cittadino nei confronti del Comune di residenza (art. 10 T.U. Enti locali) o, più in generale, nei confronti della P.A., disciplinato dalla legge n. 241 del 1990.

Tale maggiore ampiezza trova la propria giustificazione nel particolare "munus" espletato dal consigliere comunale, affinché questi possa valutare con piena cognizione di causa la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, onde poter esprimere un giudizio consapevole sulle questioni di competenza della P.A., opportunamente considerando il ruolo di garanzia democratica e la funzione pubblicistica da questi esercitata, soprattutto se, come nel caso di specie, il consigliere comunale appartenga alla minoranza, istituzionalmente deputata allo svolgimento di compiti di controllo e verifica dell'operato della maggioranza.

Tuttavia, il diritto di accesso del consigliere comunale non ha carattere generalizzato ed indiscriminato in quanto vanno rispettate alcune forme e modalità di esercizio, tra cui la necessità che l'interessato alleggi la sua qualità di consigliere comunale, posto che l'accesso è funzionale ad acquisire notizie ed informazioni connesse all'esercizio del proprio munus ed è attribuito al fine di compiere, attraverso la visione dei provvedimenti adottati e l'acquisizione delle notizie in possesso dell'ente locale, una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale. Comunque, occorre valutare di volta in volta se le istanze di accesso siano irragionevoli, sproporzionate e come tali se abbiano o meno aggravato gli uffici pregiudicandone la funzionalità. In questi ristretti limiti, la declaratoria di principio dell'inammissibilità di un "accesso indiscriminato e generalizzato" di per sé non costituisce un limite alle prerogative del consigliere.

Si segnala altresì che la fattispecie normativa delineata dall'art. 43 del D.Lgs. n. 267/2000 non pare compatibile con l'obiezione, opposta nel caso di specie da codesto Ente comunale, della mancata motivazione della richiesta d'accesso, in quanto ciò appare contrastante con l'ampiezza del diritto soggettivo pubblico riconosciuto ai consiglieri comunali, di fronte al quale recede ogni altro interesse. La richiesta di motivazione appare quindi illegittima in quanto volta a costituire un ingiustificato limite all'accesso.

In particolare, si osserva che il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni e documenti, perché, altrimenti, la P.A. si ergerebbe impropriamente ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi, con la conseguenza che gli uffici comunali non hanno il potere di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazione e le modalità di esercizio della funzione esercitata dal consigliere comunale ( in tal senso la Commissione si è già espressa, tra gli altri, con parere del 29 11 2011).

Inoltre, si rammenta che, seppur anche le richieste di accesso ai documenti avanzate dai Consiglieri comunali ai sensi dell'art. 43, co. 2, d.lgs. n. 267/2000 debbano rispettare il limite di carattere generale - valido per qualsiasi richiesta di accesso agli atti - della non genericità della richiesta medesima (cfr. C.d.S., Sez. V, n. 4471 del 2.9.2005 e n. 6293 del 13.11.2002), non è generica l'istanza relativa all'accesso agli atti inerenti specifiche pratiche o problematiche, qualora, come appunto risulta essere avvenuto nel caso di specie, nell'istanza siano indicati gli elementi necessari e sufficienti alla puntuale identificazione dei documenti richiesti e delle informazioni richieste.

Infine, si rammenta che il contemperamento tra esigenze di accesso e funzionalità degli uffici non può mai tradursi in limitazioni o impedimenti di fatto dell'esercizio pieno del diritto d'accesso del consigliere comunale.

Infatti, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che il diritto di accesso del consigliere comunale non può subire compressioni di sorta per pretese esigenze di natura burocratica dell'Ente, tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale, con l'unico limite di poter esaudire la richiesta (qualora essa sia di una certa gravosità sia organizzativa che economica per gli uffici comunali) secondo i tempi necessari per non determinare interruzione alle altre attività di tipo corrente (cfr., fra le molte, Cons. Stato, sez. V, 22.05.2007 n. 929).

Rientra, quindi, nelle facoltà del responsabile del procedimento, la possibilità di dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l'esigenza di assicurare il normale funzionamento dell'attività ordinaria degli uffici comunali, ma giammai potrà essere negato l'accesso.

Pertanto, non può mai essere giustificato un diniego di accesso con l'impossibilità di rilasciare l'eccessiva documentazione richiesta, in quanto è comunque obbligo dell'amministrazione di dotarsi di un apparato burocratico in grado di soddisfare gli adempimenti di propria competenza (cfr. T.A.R Veneto Venezia Sez. I Sent., 15-02-2008, n. 385).

Proprio al fine di evitare che le richieste di accesso si trasformino in un aggravio della ordinaria attività amministrativa dell'ente locale, la Commissione per l'accesso ha sempre riconosciuto la possibilità per il consigliere comunale di avere accesso diretto al sistema informatico interno (anche contabile) dell'ente attraverso l'uso di password di servizio e, più recentemente, anche attraverso l'accesso del Consigliere comunale al protocollo informatico. ( Vedi in tal senso, tra gli altri, i pareri della Commissione del 6 aprile 2011 e del 17 gennaio 2013)

28 ottobre 2014

## 8.26 Accesso alla SCIA del confinante

Il Sig ... premesso:

- di avere presentato richiesta di accesso agli atti con visione immediata di una SCIA al comune di Acireale;
- di avere motivato l'istanza sulla sua qualità di confinante e sulla necessità di poter verificare la legittimità delle opere edilizie del vicino e, quindi, di poter tutelare propri interessi anche in sede legale, attraverso una eventuale richiesta di interruzione dei lavori;
- di aver ricevuto una risposta negativa da parte del Comune "condizionando la stessa alla successiva comunicazione e determinazione del controinteressato".

osservato che :

Il perdurante ritardo nella decisione sull'accesso da parte del Comune consente al vicino di concludere i lavori, verosimilmente illegittimi, rendendo difficile l'eventuale ripristino dello stato dei luoghi chiede alla Commissione se la condotta del Comune su descritta sia legittima e quindi se nella fattispecie sussista o meno il suo diritto all'accesso immediato alla SCIA

La Commissione osserva:

che va riconosciuto in capo all'istante un interesse diretto, concreto ed attuale ad accedere alla SCIA in qualità di confinante, trattandosi di un atto la cui conoscenza è necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. L'opposizione del controinteressato, pur conseguenza di un passaggio necessario (quale è quello della notifica della richiesta a coloro che rivestono tale qualifica come definita dall'articolo 22 comma 1 lettera c) della legge 241/1990 e dall'articolo 3 del D.P.R n.184 del 2006) non può essere posta a fondamento unico del diniego di accesso, in quanto la normativa in materia di accesso agli atti, lungi dal rendere i controinteressati arbitri assoluti delle richieste che li riguardano, rimette sempre all'amministrazione destinataria della richiesta di accesso il potere di valutare la fondatezza della richiesta stessa, anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata dai controinteressati ( in tal senso T.A.R. Sicilia Catania, sez. IV, 20 luglio 2007 , n. 1277).

28 ottobre 2014

## 8.27 Tutela della riservatezza e dell'anonimato- accesso ed esposto nell'ambito del procedimento disciplinare.

Il Dirigente del Compartimento della polizia stradale... premesso:

- di aver ricevuto un'istanza di accesso agli atti nell'ambito di un procedimento disciplinare scaturito da un esposto all'Autorità giudiziaria di un dipendente, avente ad oggetto il mancato recupero di tre ore di permesso orario fruito da altro dipendente, esposto sfociato in un procedimento penale poi archiviato;
- che, in seguito al decreto di archiviazione erano iniziati procedimenti disciplinari a carico di entrambi i dipendenti

osservato :

che la giurisprudenza in casi siffatti ha sempre ritenuto prevalente il diritto all'accesso agli atti e quindi alla difesa, rispetto a quello alla tutela alla riservatezza; che tuttavia nella fattispecie sorge la necessità di verificare se tale orientamento possa essere confermato alla luce del recente intervento normativo contenuto nell'articolo 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, il quale sancisce la non punibilità ed il diritto all'anonimato del dipendente che segnala illeciti stabilendo espressamente, al comma 4 che "la denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e sgg della legge n. 241/1990"

formula il seguente quesito alla Commissione:

se alla luce della giurisprudenza e della normativa da ultimo intervenuta deve consentirsi in tale situazione accesso all'esposto in versione integrale ovvero previa apposizione di appositi "Omissis" a tutela della riservatezza del segnalante al fine di garantire i diritti di entrambi i dipendenti senza venir meno agli obblighi di trasparenza e di correttezza.

La Commissione reputa che nella fattispecie sia prevalente, in quanto norma speciale, il disposto dell'articolo 54-bis ai sensi del quale l'identità del segnalante nell'ambito del procedimento disciplinare non può essere rivelata senza il suo consenso e dunque l'identità è sottratta all'accesso. L'identità potrà essere rivelata solo ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

28 ottobre 2014

## 8.28 Accesso agli atti di una dirigente scolastica.

Il Capo dell'ufficio ... premesso:

- che una dirigente scolastica aveva partecipato alla procedura selettiva relativa alla destinazione all'estero di dirigenti scolastici per l'anno scolastico 2012/2013, previste dall'articolo 45 del CCNL/2006 - area V della dirigenza scolastica;
- che tale selezione non è una procedura concorsuale;
- che tale procedura prevedeva che per ciascun candidato venisse redatto un profilo professionale, redatto all'esito di un colloquio e della valutazione del *curriculum vitae*, contenuto in una "schede colloquio" recante, fra l'altro, il profilo psicoattitudinale del candidato;
- che sulla base di tali profili, l'Amministrazione individuava i dirigenti da assegnare alle sedi esteri;
- che una dirigente scolastica aveva formulato con due richieste, l'ostensione delle "schede colloquio" redatte per ciascun candidato per l'area inglese, per un totale di 16 nominativi;

osservato che :

- l'Amministrazione, ricevute le richieste aveva proceduto alla notifica delle stesse ai 16 controinteressati, quattro dei quali si erano opposti all'ostensione;
- l'Amministrazione, conseguentemente, aveva comunicato l'accoglimento dell'accesso relativamente ai fascicoli per i quali i controinteressati non si erano opposti all'ostensione.

Chiede alla Commissione se debba essere consentito l'accesso anche ai fascicoli di coloro che abbiano espresso diniego all'ostensione, tenuto conto anche della previsione contenuta nel punto 4/1, lettera "A" del decreto del Ministro degli affari esteri n. 604 del 7 settembre 1994 (*Regolamento recante norme per la disciplina delle categorie dei documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi*).

La Commissione osserva, preliminarmente, che un'eventuale opposizione dei controinteressati non può essere posta a fondamento unico del diniego di accesso, in quanto la normativa in materia di accesso agli atti, lungi dal rendere i controinteressati arbitri assoluti delle richieste che li riguardano, rimette sempre all'amministrazione destinataria della richiesta di accesso il potere di valutare la fondatezza della

richiesta stessa, anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata dai controinteressati ( in tal senso T.A.R. Sicilia Catania, sez. IV, 20 luglio 2007, n. 1277).

Nella fattispecie tale rivalutazione indicherebbe dover tener conto della previsione contenuta nel punto 4/1, lettera "A" del decreto del Ministro degli affari esteri n. 604 del 7 settembre 1994 (*Regolamento recante norme per la disciplina delle categorie dei documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi*) ai sensi della quale: "*in relazione all'esigenza di salvaguardare notizie concernenti la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, gruppi, imprese, associazioni*" sono sottratti all'accesso i documenti "*concernenti giudizi o valutazioni relativi a procedure non concorsuali concernenti il personale destinatario delle attività di formazione dell'istituto diplomatico*", ma, prosegue la previsione, non anche alla mera "*visione*", laddove la conoscenza di tali documenti sia necessaria per curare o difendere i loro interessi giuridici.

Ne consegue che in presenza di tale previsione, l'amministrazione potrebbe consentire solo la visione di tali documenti, qualora la stessa fosse necessaria per la tutela degli interessi giuridici degli istanti.

Tuttavia, si segnala che la norma regolamentare in parola appare ormai abrogata dal dato normativo vigente che - alla luce delle modifiche apportate dalla legge n.15 del 2005 alla legge n.241 del 1990 - non consente più di distinguere tra mera visione dei documenti e rilascio di copia.

Pertanto, la Commissione è dell'avviso che oltre alla visione si debba necessariamente concedere, ove richiesta dall'accedente, anche la copia dei documenti e, conseguentemente, si suggerisce a codesta Amministrazione di modificare la norma regolamentare succitata, onde renderla aderente al disposto di cui al vigente art. 22, comma 1, della legge n. 241 del 1990, che delinea il diritto d'accesso come diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi, non consentendo più di scindere i due momenti ostensivi della visione e del rilascio di copia.

28 ottobre 2014

## **8.29. Accesso agli atti ai sensi della legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modifiche. Richiesta di parere.**

Il Capo di Gabinetto del Ministero ... premesso:

che la senatrice Michela Montevicchi aveva formulato richiesta per l'acquisizione di una lettera del Ministro indirizzata al segretario generale del Ministero, contenente richiesta di valutazioni per la migliore tutela del complesso monumentale "*Palazzo San Giacomo*", all'esito di un contenzioso amministrativo conclusosi sfavorevolmente per l'amministrazione

osservato che :

l'atto richiesto non rivestirebbe la natura di documento amministrativo e che l'istante, quale Senatrice, avrebbe la facoltà di avvalersi degli strumenti di sindacato ispettivo al fine di acquisire elementi informativi sull'attività del Ministero

formula il seguente quesito alla Commissione:

se sia legittimo un eventuale diniego dell'Amministrazione in relazione alla richiesta di accesso in questione anche in relazione al principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 22, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La Commissione osserva che la disciplina in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosce tale diritto a chiunque vanti un interesse "*per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti*" (art. 22, comma 1 della l. n.241/1990) e prescrive che il soggetto istante debba motivare la richiesta di accesso "*specificando e ove occorra comprovando l'interesse connesso all'oggetto della sua istanza*" (art. 25, comma 2 della predetta legge e art. 3, comma 2, d.P.R. n. 352/1990). E' infatti proprio la titolarità di un interesse personale, concreto ed attuale specificato nella istanza, a qualificare la posizione legittimante all'accesso. Nella specie invece l'istante si limita a fare valere la sua qualità di Senatrice senza addurre alcun elemento ulteriore che possa consentire all'Amministrazione di valutare la sussistenza di un interesse, con le caratteristiche di cui sopra, in relazione alla nota oggetto della richiesta. D'altro canto nel nostro ordinamento, ad eccezione dei consiglieri comunali e provinciali, non si rinviene alcun' altra norma volta ad attribuire una speciale legittimazione all'accesso in relazione allo *status* del soggetto, derivante dall'appartenenza ad una particolare categoria od organo oppure derivante dallo svolgimento di determinate funzioni.

Ne consegue l'assoggettamento anche dei componenti del Parlamento alla disciplina generale del diritto di accesso e, quindi, la configurabilità in capo ad ogni singolo parlamentare di un interesse generico ed indifferenziato in quanto riconducibile alla generalità dei consociati.

D'altro canto, come ben dedotto nella richiesta, al fine di esercitare il controllo del Parlamento sull'attività amministrativa del Governo l'ordinamento prevede altri e più specifici mezzi d'indagine, quali: gli strumenti dell'interrogazione (artt.128 e ss. del Reg. Cam., 145 e ss. Reg. Sen.), dell'interpellanza (artt.136 e ss. del Reg. Cam., 154 e ss. Reg. Sen.) e delle inchieste di cui all'art. 82 della Costituzione, strumenti che, tuttavia, non hanno carattere coattivo, come emerge dall'art.131 Reg. Cam. ai sensi del quale il Governo può dichiarare di non poter rispondere, indicandone il motivo.

In relazione all'ulteriore profilo riguardante la qualificazione dell'atto come documento amministrativo va richiamato l'articolo 22 della legge 241/1990 (il quale testualmente recita "*è documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale*") Alla luce di tale definizione la richiesta in oggetto in quanto riguardante attività di pubblico interesse può qualificarsi come atto amministrativo.

Alla luce delle argomentazioni si ritiene che l'Amministrazione debba richiedere alla Senatrice di precisare i motivi dell'istanza di accesso ed all'esito decidere circa il suo accoglimento o rigetto.

28 ottobre 2014

## **8.30 accesso agli atti di una dirigente scolastica.**

Il Capo dell'ufficio scolastico di ...

premessi:

- che una dirigente scolastica aveva partecipato alla procedura selettiva relativa alla destinazione all'estero di dirigenti scolastici per l'anno scolastico 2012/2013 previste dall'articolo 45 del CCNL/2006 area V della dirigenza scolastica;
- che tale selezione non è una procedura concorsuale;

- che tale procedura prevedeva che per ciascun candidato venisse redatto un profilo professionale, redatto all'esito di un colloquio e della valutazione del *curriculum vitae*, contenuto in una " *scheda colloquio*" recante, fra l'altro, il profilo psicoattitudinale del candidato;
- che sulla base di tali profili, l'Amministrazione individuava i dirigenti da assegnare alle sedi esteri;
- che una dirigente scolastica aveva formulato con due richieste, l'ostensione delle " *schede colloquio*" redatte per ciascun candidato per l'area inglese, per un totale di 16 nominativi;

osservato che :

- l'Amministrazione, ricevute le richieste aveva proceduto alla notifica delle stesse ai 16 controinteressati, quattro dei quali si erano opposti all'ostensione;
- l'Amministrazione, conseguentemente, aveva comunicato l'accoglimento dell'accesso relativamente ai fascicoli per i quali i controinteressati non si erano opposti all'ostensione.

chiede alla Commissione se debba essere consentito l'accesso anche ai fascicoli di coloro che abbiano espresso diniego all'ostensione, tenuto conto anche della previsione contenuta nel punto 4/1, lettera "A" del decreto del Ministro degli affari esteri n. 604 del 7 settembre 1994 (*Regolamento recante norme per la disciplina delle categorie dei documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi*).

La Commissione osserva preliminarmente che un'eventuale opposizione dei controinteressati non può essere posta a fondamento unico del diniego di accesso, in quanto la normativa in materia di accesso agli atti, lungi dal rendere i controinteressati arbitri assoluti delle richieste che li riguardano, rimette sempre all'amministrazione destinataria della richiesta di accesso il potere di valutare la fondatezza della richiesta stessa, anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata dai controinteressati ( in tal senso T.A.R. Sicilia Catania, sez. IV, 20 luglio 2007 , n. 1277).

Nella fattispecie tale rivalutazione dovrà tener conto della previsione contenuta nel punto 4/1, lettera "A" del decreto del Ministro degli affari esteri n. 604 del 7 settembre 1994 (*Regolamento recante norme per la disciplina delle categorie dei documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi*) ai sensi della quale: " *in relazione all'esigenza di salvaguardare notizie concernenti la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, gruppi, imprese, associazioni*" sono sottratti all'accesso i documenti " *concernenti giudizi o valutazioni relativi a procedure non concorsuali concernenti il personale destinatario delle attività di formazione dell'istituto diplomatico*", ma, prosegue la previsione, non anche alla mera " *visione*", laddove la conoscenza di tali documenti sia necessaria per curare o difendere i loro interessi giuridici.

Ne consegue che in presenza di tale previsione, l'amministrazione potrebbe consentire solo la visione di tali documenti, qualora la stessa sia necessaria per la tutela degli interessi giuridici degli istanti.

Tuttavia, si segnala che la norma regolamentare in parola appare ormai abrogata dal dato legislativo vigente che - alla luce delle modifiche apportate dalla legge n.15 del 2005 alla legge n.241 del 1990 - non consente più di distinguere tra mera visione dei documenti e rilascio di copia.

Pertanto, la Commissione è dell'avviso che oltre alla visione si debba necessariamente concedere, ove richiesta dall'accedente, anche la copia dei documenti e, conseguentemente, si suggerisce a codesta Amministrazione di modificare la norma regolamentare succitata, onde renderla aderente al disposto di cui al vigente art. 22, comma 1, della legge n. 241 del 1990, che delinea il diritto d'accesso come diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi, non consentendo più di scindere i due momenti ostensivi della visione e del rilascio di copia.

28 ottobre 2014

### 8.31 accesso a documentazione di procedimenti disciplinare- parere.

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

premessò che :

è stata formulata una richiesta di accesso agli atti da parte del dipendente, per la quale risultano ampiamente decorsi, tanto il termine entro cui l'amministrazione avrebbe dovuto rispondere, tanto quello entro il quale l'interessato avrebbe dovuto impugnare il silenzio davanti al TAR, ovvero davanti a questa Commissione;

che la richiesta aveva ad oggetto il diritto del dipendente ad accedere agli atti del procedimento disciplinare avviato nei confronti di una collega in conseguenza di un suo esposto;

che a fondamento della richiesta il dipendente richiamava la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 2006, senza tuttavia specificare, nonostante puntuale richiesta in tal senso da parte dell'Amministrazione, il suo interesse diretto concreto ed attuale ad acquisire i documenti richiesti;

che la controinteressata nell'opporvi all'accesso agli atti, aveva informato l'Amministrazione della pendenza di un procedimento penale a suo carico, avente un oggetto coincidente con quello del disciplinare.

ritenuta la questione di interesse generale

formula a questa Commissione richiesta di parere in merito all'esistenza in capo al dipendente del diritto a conoscere gli atti del procedimento disciplinare avviato in conseguenza di un esposto dallo stesso presentato.

Come osservato dall'amministrazione richiedente la situazione da cui trae origine il presente quesito, coincide con quella presa in esame nella decisione n. 7 del 2006 che ha così ritenuto " *la qualità di autore di un esposto, al quale abbia fatto seguito un procedimento disciplinare, a carico di terzi, è circostanza idonea, unitamente ad altri elementi, a radicare nell'autore medesimo la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante, che ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241/1990 legittima l'accesso nei confronti degli atti del procedimento disciplinare (coinvolgente terzi) che dall'esposto ha tratto origine*".

In particolare poi, più recentemente, il Consiglio di Stato nella decisione n. 3742 del 22 giugno 2011, ha precisato che " *ove risulti un suo personale interesse il denunciante ha senz'altro titolo ad avere copia dell'atto disciplinare emesso dall'amministrazione, a seguito dell'esposto da lui presentato [...] anche se si tratti dell'atto di archiviazione del procedimento*".

Emerge dunque con chiarezza da queste e da altre pronunce del supremo organo amministrativo (da ultimo, si veda Consiglio di Stato, decisione n. 31621 del 2013) che la sola qualità di autore di un esposto che abbia dato luogo ad un procedimento disciplinare, non costituisce di per sé circostanza idonea a radicare in capo all'autore la titolarità della situazione giuridicamente rilevante cui fa riferimento l'art. 22, L. n. 241/1990, in assenza di una prova sulla natura diretta, concreta ed attuale dell'interesse ad accedere agli atti per i quali è formalizzata la richiesta di accesso.

Nella specie, l'istante, nonostante esplicito invito in tale senso da parte della amministrazione, non ha indicato elementi ulteriori idonei a radicare un suo interesse all'accesso corrispondente ai canoni del citato articolo 22, manifestando ad esempio l'intenzione di

volersi costituire parte civile nel processo penale iniziato per gli stessi fatti, ovvero di iniziare un processo civile in caso di condanna in sede disciplinare. D'altro canto, questa Commissione non è a conoscenza dei fatti posti a fondamento dell'azione disciplinare e quindi non è in grado di apprezzare né i rapporti intercorrenti fra il denunciante e la denunciata, né, le possibili conseguenze in caso di accertamento (o di non accertamento) di una responsabilità disciplinare per il richiedente l'accesso.

Infine, può altresì osservarsi che quest'ultimo non può reputarsi titolare di un diritto all'accesso ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 241/1990, attesa l'estraneità dell'autore dell'esposto al procedimento disciplinare e la sua conseguente qualità di terzo rispetto al medesimo.

Ne consegue che il parere di questa Commissione sulla questione di cui sopra è il seguente: la qualità di autore di un esposto non è di per sé sufficiente a radicare in capo all'istante la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che, ai sensi dell'articolo 22 della legge n.241/1990 legittima l'accesso nei confronti degli atti disciplinari che da quell'esposto hanno tratto origine. E' necessario, infatti, individuare ulteriori elementi idonei a configurare in capo all'istante un interesse con le caratteristiche indicate dal predetto articolo 22, elementi che vanno apprezzati alla luce delle circostanze specifiche del caso concreto.

28 ottobre 2014

### 8.32 Accesso agli atti di una procedura di selezione per contratto a tempo indeterminato presso l'Agenzia del Demanio.

L'istante preme:

- di aver partecipato per l'anno 2013 a n. 2 procedure di selezione a tempo indeterminato per personale amministrativo presso l'Agenzia del demanio;
  - di aver presentato all'Agenzia del demanio richiesta di accesso al fine di tutelare le proprie posizioni soggettive, riguardante una serie di documenti,
  - di aver avuto accesso solo a parte dei documenti
- Formula i seguenti quesiti alla Commissione, riguardanti la legittimità o meno della motivazione per la quale si è negato l'accesso di alcuni documenti; in particolare sui seguenti aspetti:
- se i dati degli altri candidati "*relativi a domicilio, residenza, recapiti telefonici ed indirizzi e mail contenuti nei curricula vitae degli stessi*" siano documenti accessibili ai sensi della legge n. 241/1990;
  - come debba essere risolto il conflitto tra il dovere di riserbo dell'Agenzia del demanio sui documenti coperti dal diritto di autore ed il suo diritto di valutare la legittimità dell'operato dell'Ente e quindi di tutelare e difendere i propri interessi.
- Al riguardo la Commissione osserva quanto segue:
- in relazione al primo aspetto, non sembra 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 non utilmente collocata in graduatoria);
  - in relazione al secondo aspetto, va considerato prevalente l'interesse diretto, concreto ed attuale della richiedente ai fini della 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.

19 dicembre 2014

### 8.33 Esercizio del diritto di accesso di un consigliere comunale.

Il Sindaco del Comune di San Leo chiede un parere alla Commissione in relazione alla richiesta di accesso presentata da un consigliere comunale ai sensi dell'articolo 43 del d.lgs. n. 267/2000 e tendente ad ottenere visione e ad estrarre copia degli estratti conto dei conti correnti bancari intestati alla società pubblica S. Leo 2000 s.r.l., partecipata dal Comune, per il periodo 1 gennaio 2010/30 giugno 2014.

Il parere viene richiesto in relazione a specifici profili della cui legittimità si dubita e riguardanti l'oggetto della richiesta sopra indicate e, più in generale, l'ampiezza e le modalità di esercizio del diritto di accesso da parte del consigliere comunale, in particolare si lamenta:

- il carattere generico ed indeterminato della stessa, in quanto riguardante un'intera categoria di atti ed il rilascio di una documentazione molto "corposa";
- l'ingente numero delle richieste di accesso avanzate dallo stesso consigliere (oltre 20 in meno di due mesi), in relazione alla struttura del Comune con una popolazione di meno di 3000 abitanti ed al numero dei dipendenti addetti (10), con conseguente rischio di paralisi dell'attività amministrativa comunale. Al riguardo si sottolinea il rischio di un abuso del diritto all'informazione, ovvero di un uso dello stesso per finalità meramente emulative, irragionevoli e sproporzionate e quindi tali da deviare il corretto funzionamento del comune;
- la correttezza della richiesta contenente al suo interno il termine perentorio ultimativo di 7 giorni per la risposta, prescindendo dalla complessità della richiesta stessa e minacciando "inutilmente" azioni penali, atteso che il comune "rispetta usualmente il termine di sette giorni fissato nel regolamento comunale".

Il Consigliere comunale, dal canto suo, allega una nota nella quale lamenta le difficoltà connesse all'esercizio effettivo del proprio diritto di accesso, in particolare ad accedere ad atti e documenti riguardanti società partecipate dal comune.

In merito ai quesiti posti la Commissione osserva quanto segue:

- 1) la richiesta ha ad oggetto i conti correnti bancari intestati ad una società a capitale prevalentemente pubblico: tale documentazione, pertanto, in quanto volta a dare dimostrazione dell'attività economica svolta da detta società va qualificata di interesse pubblico e come tale è soggetta alla disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi;
- 2) nella specie si tratta del diritto di accesso dei consiglieri comunali disciplinato dall'articolo 43 del d.lgs. n. 267/2000 il cui ambito è molto esteso (e più ampio rispetto a quello riconosciuto al privato cittadino dalla legge n.241/1990), in quanto può essere esercitato nei confronti di qualsiasi notizia od informazione utile per l'espletamento del mandato ai fini del controllo sulla correttezza e sull'operato dell'amministrazione comunale, senza che sia necessario specificare i motivi della richiesta o che comunque sussista un

legame fra la richiesta e le competenze amministrative dell'organo collegiale. Ciò posto è evidente la strumentalità della richiesta ai fini di un controllo sull'attività della società e sull'utilizzo di denaro pubblico;

- 3) sui limiti dell'esercizio dell'accesso ai fini del suo contemperamento con le esigenze organizzative e del personale del comune, appare congrua la previsione contenuta nel regolamento comunale, ai sensi della quale è possibile il differimento dell'accesso ad altro giorno non eccedente il quinto. Tale previsione può trovare applicazione anche nel caso di specie, tenuto conto dell'ampiezza del lasso di tempo di cui si chiede la documentazione, che viene tuttavia identificata nei suoi elementi essenziali (oggetto della stessa e soggetto al quale si riferisce), di tal essa non sembra potersi qualificare come indeterminata.

19 dicembre 2014

#### **8.34 Accesso agli atti di gara da parte di assessore comunale**

Il responsabile del settore servizi alla persona del Comune di Mozzo formula richiesta di parere alla Commissione in merito alla possibilità da parte di un assessore del comune di avere copia della documentazione, riguardante gli "affiliati" alla società, prodotta da un partecipante (società sportiva dilettantistica) alla gara di appalto bandita dal Comune per la gestione delle palestre comunali.

La Commissione osserva quanto segue:

nella richiesta si individua il soggetto istante come assessore, non risulta che esso sia anche consigliere comunale.

Ne consegue che non è applicabile la disciplina sull'accesso del consigliere comunale previsto nell'articolo 43, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, in termini estremamente ampi in quanto connesso all'esercizio del suo munus in tutte le potenzialità ed implicazioni per una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'amministrazione comunale, ma, quella meno "ampia" dell'accesso del privato cittadino e quindi previa notifica ai contro interessati.

Tuttavia, nel caso di specie, pervenendo la richiesta di documentazione, non già dal cittadino a titolo personale, ma dall'assessore comunale nell'esercizio della sua funzione, si deve ritenere applicabile il principio di leale cooperazione istituzionale tra soggetti pubblici di cui all'art. 22, comma 5 della legge n. 241 del 1990.

19 dicembre 2014

#### **8.35 Oneri economici connessi all'esercizio dell'accesso.**

La richiedente, cittadina del comune di Gaeta, formula istanza di parere alla Commissione sulla legittimità della delibera comunale con la quale si aumenta il costo per l'accesso, fissandolo in euro 25,00 quale corrispettivo fisso dei diritti per l'accesso agli atti inerenti l'urbanistica privata oltre agli oneri di riproduzione fotostatica.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue.

Nella delibera si fa riferimento genericamente ai diritti per ogni singola istanza relativa al singolo fascicolo edilizio (oltre al costo di ogni singola riproduzione). Va pertanto in primo luogo precisato che, verosimilmente, tali diritti riguardano la ricerca dei documenti e/o l'istruttoria della pratica. Al riguardo l'articolo 25 della legge n.241/1990 (valevole anche per gli enti locali) prevede testualmente che "*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, salvo le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura*".

Ne consegue che se è legittimo fissare un costo per il rimborso delle spese di riproduzione e per i diritti di ricerca e visura, tali somme devono essere individuate in una misura adeguata e proporzionate all'attività svolta in modo da non diventare un limite irragionevole all'esercizio del diritto di accesso. L'importo fissato in via predeterminata e fissa in quanto "sganciato" dall'attività compiuta non appare coerente con tale finalità.

19 dicembre 2014

#### **8.36 Accesso analisi acqua potabile.**

Il signor ... premesso:

- di aver chiesto all'ente che esegue prelievi ed analisi dell'acqua potabile del suo comune, di avere accesso ai risultati di dette analisi;
- di aver ricevuto dall'ente la risposta di aver svolto tale servizio su incarico del comune e pertanto quest'ultimo doveva ritenersi il proprietario dei certificati analitici, con la conseguenza che la richiesta andava rivolta al Comune;
- di aver pertanto inoltrato la medesima richiesta su descritta al Comune, ricevendo la seguente risposta: "*il diritto di accesso ai documenti amministrativi può essere esercitato solo quando è concreta ed attuale l'esigenza dell'interessato di tutelare situazioni per lui giuridicamente rilevanti, altrimenti non si sarebbe più di fronte ad un diritto all'informazione, bensì ad una mera esigenza di curiosità che non potrebbe essere in alcun modo soddisfatta, non corrispondendo ai principi costituzionali cui deve attenersi l'azione amministrativa*".chiede alla Commissione un parere su detta risposta.

Al riguardo la Commissione osserva 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 (TUEL), che sancisce, espressamente ed in linea generale, il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere agli atti ed alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente. Il cittadino residente può accedere a tutti gli atti amministrativi dell'ente locale di appartenenza senza alcun condizionamento alla sussistenza di un interesse personale e concreto e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta.

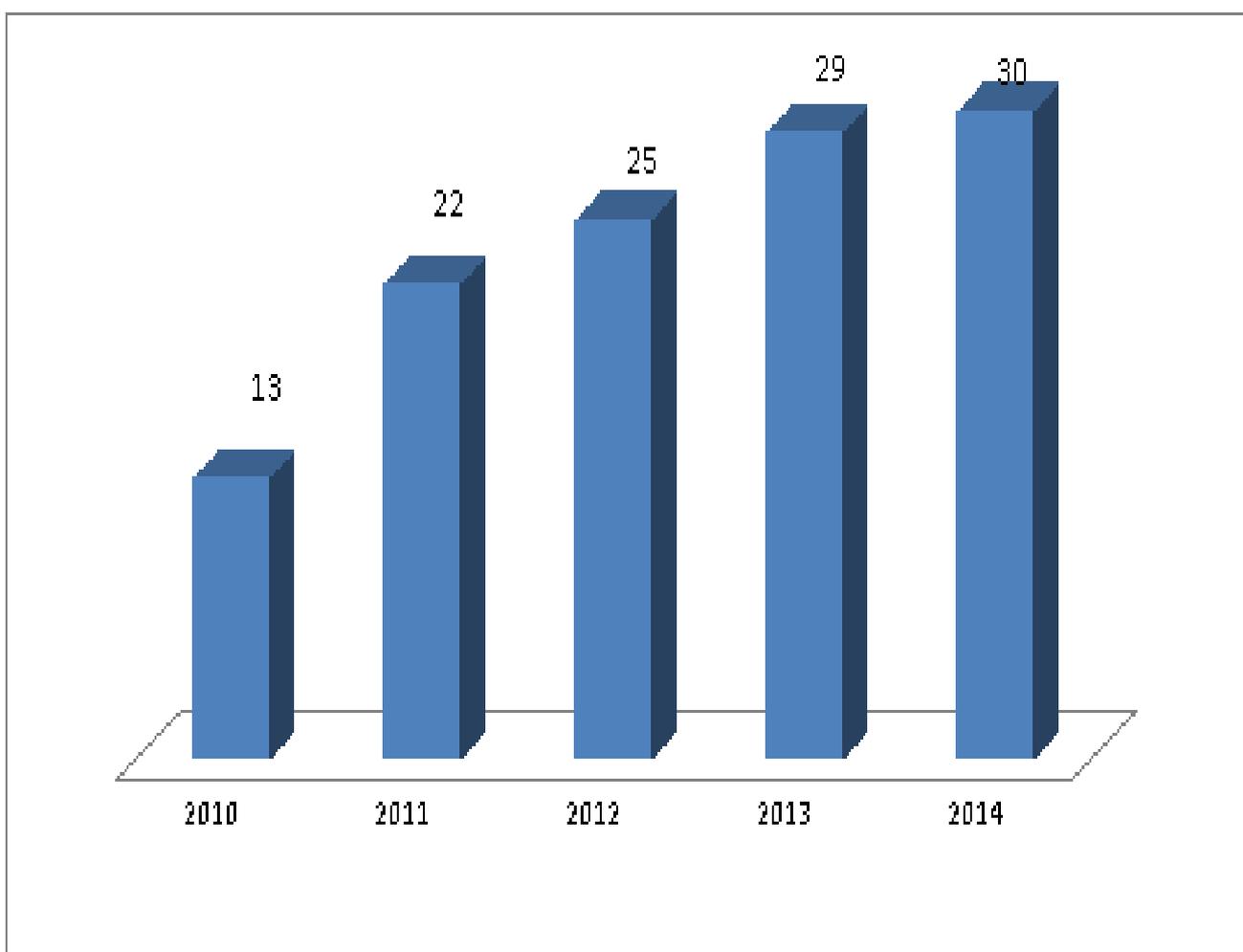
19 dicembre 2014

## 9 Gli interventi della Commissione

Accanto 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 le 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 la 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.

**Figura 39: gli interventi della Commissione nel 2014**



Nella **figura 39** sono riportati gli andamenti degli interventi della Commissione per l'accesso negli anni 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014

Nel 2014, la Commissione ha risposto 30 richieste di intervento. 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 vede chiaramente dal grafico di cui alla precedente figura, anche in questo settore di attività, si registra un incremento costante dei lavori della Commissione.

La procedura seguita dalla Commissione per gli interventi 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 dal Presidente della Commissione, all'amministrazione stessa, sollecitando questa ultima a far pervenire, entro 30 giorni, dettagliati chiarimenti ai fini della definizione della pratica e sottolineando che ai sensi dell'art. 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 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 era già stata soddisfatta pienamente o perché il richiedente non aveva rappresentato correttamente i fatti, o, ancora, perché la richiesta d'accesso avrebbe potuto costituire una forma di controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione.

## **10 L'applicazione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi attraverso le decisioni rese della Commissione nell'anno 2014**

Di seguito si riporta una selezione delle più rilevanti decisioni adottate dalla Commissione per l'accesso nel periodo nell'anno 2014, con l'indicazione della tematica trattata.

### **1 Accesso a copia di dichiarazione dei redditi di terzi la cui conoscenza sia necessaria ai fini dell'esercizio del diritto di difesa dell'accidente. – accessibilità**

#### FATTO

L'Azienda USL 9 di Grosseto- essendo stata convenuta in giudizio, dinanzi al Tribunale di Grosseto per esser condannata al risarcimento dei danni asseritamente subiti dal signor Alberto Tempesti a seguito di alcune prestazioni sanitarie eseguite nei suoi confronti dal personale della predetta Azienda- in data 7.11.2013 rivolgeva un'istanza di accesso all'Agenzia delle Entrate- Direzione provinciale di Grosseto, preordinata ad acquisire copia delle denunce dei redditi presentate dal signor Tempesti con riferimento agli anni 2010-2011 e 2012 o comunque all'acquisizione di informazioni relative ai redditi in questione, avendo necessità di verificare la sussistenza di eventuali variazioni dei redditi del signor Tempesti per gli anni successivi al 2009.

L'Amministrazione, con nota del 26.11.2013, comunicava il rigetto dell'istanza di accesso in questione, sul rilievo che per rilasciare le informazioni richieste sarebbe necessaria l'autorizzazione del giudice competente.

L'Azienda USL 9 di Grosseto, in data 20.12.2013, adiva la Commissione affinché riesaminasse l'istanza di accesso in questione ed adottasse le determinazioni di cui all'art. 25, comma 4, della legge n. 241/1990.

L'Amministrazione, in data 7.1.2014, inviava una nota nella quale ribadiva le ragioni del rigetto dell'istanza di accesso.

#### DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto, alla luce dell'ormai consolidata giurisprudenza della Commissione, puntualmente richiamata dall'Azienda ricorrente, secondo la quale deve essere comunque garantito l'accesso alle dichiarazioni dei redditi, ai sensi dell'art.24, comma 7, della legge n. 241/2010, la cui conoscenza sia necessaria ai fini dell'esercizio del diritto di difesa dell'accidente.

A differenza di quanto opinato dall'Amministrazione le denunce dei redditi devono essere qualificate come documenti amministrativi, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera d), pur trattandosi di dichiarazioni di parte, trattandosi comunque di documenti detenuti da una Pubblica Amministrazione che concernono un'attività di pubblico interesse, quale è certamente l'attività di riscossione dei tributi.

#### 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.

16 gennaio 2014

### **2. Richiesta volta ad ottenere l'ottemperanza dell'Amministrazione a precedente decisione della Commissione – inammissibilità**

#### FATTO

Il signor ..., in data 29.12.2013, adiva la Commissione affinché si pronunciasse sulla legittimità della determinazione di cui alla nota della Direzione Centrale Risorse Umane dell'INAIL del 12.11.2013, con cui era stato sottratto all'accesso il documento o i documenti contenenti la manifestazione del formale dissenso espresso dalla RSU sulla nomina del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza della Direzione Regionale per la Sardegna dell'INAIL, nonostante il fatto che la Commissione avesse, con decisione adottata all'esito dell'adunanza del 12.9.2013, dichiarato l'illegittimità dell'operato della Direzione Centrale delle Risorse umane dell'INAIL, per non aver consentito al signor Cadeddu l'accesso alla corrispondenza intercorsa con la Direzione Regionale INAIL per la Sardegna in relazione alla rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza.

#### DIRITTO

Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile essendo preordinato a suscitare l'esercizio da parte della Commissione di un potere di assicurare l'ottemperanza dell'Amministrazione ad una precedente decisione della Commissione, potere di cui essa non dispone.

#### PQM

La Commissione dichiara l'inammissibilità del ricorso.

16 gennaio 2014

### **3 Accesso alla relazione di Audit da parte di destinatario di esposti, per la difesa e tutela della propria dignità umana e professionale - ammissibilità**

#### FATTO

Il signor ....., funzionario dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato, in data 4.11.2013 rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso alla relazione finale dell'attività di Audit che, a partire dal mese di gennaio del 2013, aveva interessato il Settore Nuove Istituzioni rivendite generi di monopolio e patentini dell'Ufficio regionale della Campania della predetta Agenzia-Settore di cui era stato responsabile fino al 19.2.2013, essendo stato successivamente destinato ad altro incarico- nonché alle segnalazioni, esposti, denunce dai quali era scaturita tale attività di audit.

Nella sua istanza di accesso il signor ..... rappresentava il suo interesse diretto, concreto ed attuale ad accedere alla documentazione richiesta al fine di valutare le iniziative esperibili in tutte le sedi per tutelare la propria dignità umana e professionale.

L'Amministrazione, con determinazione del 4.1.2013, rigettava l'istanza di accesso in questione.

Il signor ....., in data 18.12.2013, adiva la Commissione al fine di ottenere l'accesso alla documentazione richiesta.

## DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto.

Non vale il richiamo operato dall'Amministrazione, al fine di giustificare il rigetto dell'istanza di accesso in questione, al disposto dell'art. 5, lettera g) del D.M. n. 603/1996, che sottrae all'accesso i documenti riguardanti le attività ispettive effettuate a carico dei singoli dipendenti o sull'attività degli uffici, dal momento che tale disposizione garantisce comunque la conoscenza degli atti amministrativi qualora essa sia necessaria per la cura o la difesa di interessi giuridicamente rilevanti.

Nel caso di specie- essendo indubbio che l'istanza di accesso sia giustificata dall'esigenza di acquisire gli elementi necessari per valutare la praticabilità di iniziative a tutela della dignità umana e professionale del ricorrente- l'accesso ai documenti richiesti non può ritenersi precluso dalla disposizione regolamentare poc'anzi citata.

P.Q.M.

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

16 gennaio 2014

### **4 Accesso al dettaglio della modalità di calcolo del Trattamento di Fine Servizio (T.F.S.) - necessità che l'Amministrazione renda ostensibile al pensionato ex dipendente tutta la documentazione dalla stessa detenuta.**

FATTO

Il signor ..., pensionato ex funzionario della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 8.10.2013, rivolgeva all'I.N.P.S. un'istanza di accesso al dettaglio della modalità di calcolo del Trattamento di Fine Servizio (T.F.S.), al fine di verificare se l'importo di tale trattamento fosse stato calcolato in conformità al disposto dell'art. 24, comma 2, del CCNL della Presidenza del Consiglio (quadriennio normativo 2006/2009, biennio economico 2006/2007), ovvero se fosse stato calcolato sulla base di atti e/o circolari determinanti una diversa modalità di calcolo del TFS.

In mancanza di alcun riscontro dell'Amministrazione a tale istanza di accesso entro trenta giorni dalla presentazione della stessa, il signor Falcone, in data 31.12.2013, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'INPS, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'INPS, con nota n.912 del 10.1.2014, rappresentava alla Commissione di aver provveduto, in data 6.12.2013, a comunicare all'odierno ricorrente che il calcolo del TFS spettate al signor ... era stato effettuato non tenendo conto dell'art. 24 del CCNL della Presidenza del Consiglio dei Ministri, norma contrattuale non ritenuta applicabile perché in contrasto con quanto previsto dalla legge, e di aver inoltrato specifica richiesta di parere ai Ministeri vigilanti.

Il signor ..., ricevuta la comunicazione dell'INPS, in data 3.1.2014, dolendosi del fatto che l'INPS non aveva consentito l'accesso agli atti, né aveva dato conto con la dovuta trasparenza dei pareri richiesti ai Ministeri vigilanti, né aveva fatto cenno alcuno ad eventuali strutture della Presidenza del Consiglio, ribadiva la richiesta alla Commissione di riesaminare il caso e di valutare la legittimità dell'operato dell'INPS in relazione alla sua istanza di accesso.

DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto nel senso di affermare la necessità che l'Amministrazione renda ostensibile tutta la documentazione dalla stessa detenuta in base alla quale è pervenuta a ritenere la non applicabilità, nel caso di specie, dell'art. 24, comma 2, del CCNL della Presidenza del Consiglio dei Ministri, menzionato nell'istanza di accesso.

PQM

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

16 gennaio 2014

### **5 Accesso agli atti del procedimento riguardante la valutazione dei tre lavori scientifici di un professore universitari per la valutazione della qualità della ricerca.**

FATTO

Il signor..., professore straordinario di Filosofia del diritto, in servizio presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Verona, in data 10 Ottobre 2013, rivolgeva all'A.N.V.U.R. un'istanza di accesso agli atti del procedimento riguardante la valutazione dei tre lavori scientifici presentati dal Prof. ... per la valutazione della qualità della ricerca per il periodo 2004-2010.

L'istanza di accesso veniva rigettata con nota inviata in data 12.11.2013, sul rilievo dell'insussistenza di un interesse legittimante l'accesso chiesto dal Prof. ....

Il Prof...., con nota dell'11.12.2013, adiva la Commissione per ottenere il riconoscimento del suo diritto ad accedere ai documenti richiesti.

DIRITTO

La circostanza, invocata dall'Amministrazione per giustificare il rigetto dell'istanza di accesso in questione, che la valutazione della qualità della ricerca per il periodo 2004-2010 sia preordinata, per espressa previsione normativa, a valutare le aree di ricerca e le strutture che appartengano al sistema universitario e della ricerca nazionali, non toglie che il raggiungimento di tale obiettivo richiede necessariamente la valutazione dei prodotti scientifici elaborati dai docenti e dai ricercatori.

Trattandosi, nel caso di specie, di una istanza di accesso a documentazione inerente alla valutazione di prodotti scientifici del Prof. ..., non può esser contestata la sua legittimazione ad accedere ai documenti in questione, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) 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.

16 gennaio 2014

**6 Accesso alla prova pratica di un concorso pubblico e ai verbali della Commissione esaminatrice - Illegittimità del differimento quando è protrato fino al termine della intera procedura concorsuale. Ciò in quanto il ritardato accesso agli atti delle prove scritte può produrre un danno irreparabile, per il candidato non ammesso alle prove orali.**

FATTO

Il signor ..., avendo partecipato ad un concorso per il reclutamento di docenti (classe di concorso A033), in data 2.12.2013, chiedeva all'Amministrazione di poter accedere alla prova pratica sostenuta dallo stesso nonché ai verbali della Commissione esaminatrice relativi a tale prova. Formatosi il silenzio-rigetto su tale istanza di accesso, il signor Gelo, in data 4.1.2014 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.

In data 15 gennaio 2014 l'amministrazione resistente faceva pervenire le proprie memorie difensive, riferendo di aver differito l'accesso, con avviso del 12 agosto 2013, fino al termine della procedura concorsuale.

DIRITTO

Il ricorso è fondato, alla stregua del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990, in considerazione del fatto che i documenti e gli atti cui si riferisce l'istanza di accesso ineriscono ad una procedura concorsuale cui l'odierno ricorrente ha partecipato. Circa il differimento all'accesso, operato dall'amministrazione resistente, la Commissione - seguendo il proprio consolidato orientamento da cui non ritiene di doversi discostare - osserva che il differimento appare legittimo quanto limitato alla conclusione della fase concorsuale cui si riferiscono i documenti richiesti in ostensione e non quando è protrato, come nel caso di specie, fino al termine della intera procedura concorsuale. Ciò in quanto il ritardato accesso agli atti delle prove scritte può produrre un danno irreparabile per il candidato non ammesso alle prove orali.

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.

16 gennaio 2014

**7 Accesso ai documenti inerenti il procedimento di diniego del porto d'armi – accesso endoprocedimentale – ammissibilità nei limiti delle disposizioni di cui al D. M. n. 415 del 1994**

FATTO

Il ricorrente, dopo avere il decreto di diniego del porto d'armi, ha chiesto di potere accedere ai documenti del relativo procedimento.

Avverso il silenzio rigetto, il signor ... ha presentato ricorso alla Commissione, chiedendo di ordinare all'amministrazione resistente l'esibizione ed il rilascio dei chiesti documenti.

L'amministrazione, nella propria memoria, afferma di non avere mai ricevuto l'istanza di accesso in questione e che la spedizione di documenti via fax non costituisce prova dell'avvenuto invio e ricezione di documenti. In subordine la prefettura resistente chiede che il ricorso sia rigettato per mancata indicazione dei motivi a sostegno dell'istanza.

DIRITTO

Il ricorrente, in qualità di destinatario del provvedimento di diniego del porto d'armi, è titolare di un interesse endoprocedimentale, di cui all'art. 10 della legge n. 241 del 1990, ad accedervi; ciò, tuttavia, nei limiti in cui i documenti non siano sottratti all'accesso dal d.m. n. 415 del 1994 e successive modificazioni ed integrazioni.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso, con i limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

16 gennaio 2014

**8 Accesso ai documenti relativi alle autorizzazioni allo svolgimento di lavoro straordinario - Accesso endoprocedimentale - ammissibilità**

FATTO

Il Sig. ..., luogotenente della marina militare attualmente in quiescenza, riferisce di aver presentato in data 2 novembre istanza di accesso ai documenti relativi alle autorizzazioni allo svolgimento di orario di lavoro straordinario nel periodo 2006-2009 rilasciate da parte resistente nei confronti del personale militare in servizio presso l'amministrazione resistente.

La richiesta era motivata in ragione della circostanza che, in precedenza, parte resistente aveva chiesto la restituzione di un importo pari ad € 930,00 per lavoro straordinario effettuato dall'esponente ma non preventivamente autorizzato.

Ritenendo l'autorizzazione in parola come mai necessaria e mai richiesta precedentemente dall'amministrazione, il sig. ... ha chiesto l'accesso nei termini sopra indicati vedendosi opporre in data 8 dicembre 2013 il diniego oggi impugnato in cui si qualifica l'istanza come preordinata ad un controllo generalizzato dell'azione amministrativa.

Contro tale diniego il sig. ... ha depositato ricorso in data 30 dicembre u.s. chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera *a*), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: *a*) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

Nel caso che occupa il ricorrente appare titolare di interesse qualificato, atteso che i documenti domandati, lungi dal far emergere un intento di controllo generalizzato in capo al ricorrente, mirano viceversa a verificare se in passato l'amministrazione abbia adottato lo stesso metro di misura anche con riferimento al personale militare in servizio presso parte resistente.

Pertanto, atteso altresì che i dati richiesti possono essere rilasciati anche in forma anonima non ponendosi così il problema della presenza di eventuali controinteressati, il ricorso deve essere accolto.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

16 gennaio 2014

## **9 Accesso a documenti relativi ad avvisi di accertamento di Equitalia S.P.A., nonché ad avvisi bonari e prodromici all'accertamento, emessi nei confronti dell'accedente – accesso endoprocedimentale**

FATTO

Il sig. ... riferisce di aver inoltrato all'amministrazione resistente in data 6 novembre 2013, domanda di accesso a diversi documenti relativi ad avvisi di accertamento, nonché ad avvisi bonari e prodromici all'accertamento, emessi nei propri confronti.

In particolare, il sig. ... ha chiesto di accedere: 1) all'originale e/o alla copia autentica dell'avviso di accertamento indicato nella istanza ostensiva, ivi compresa la relata di notifica e degli ulteriori avvisi successivi a quello emesso, nonché alla notifica del tributo principale ed alla normativa vigente; 2) ad ogni ulteriore elemento atto a verificare la corretta notifica dell'avviso di accertamento; 3) la relata della comunicazione cartacea e/o telematica da parte dell'Agenzia delle Entrate e/o altro ente impositore ai fini della verifica dell'esecutività dei ruoli; 4) i criteri per il conteggio dei termini per la corretta notifica dell'accertamento dell'avviso di accertamento; 5) i criteri di calcolo del tributo principale con relative sanzioni ed interessi.

Parte resistente non ha dato riscontro all'istanza di accesso nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 8 gennaio u.s., il Sig. ... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto nei limiti di cui in motivazione.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, fa sì che il ricorrente sia titolare di interesse qualificato alla richiesta e silenziosamente negata ostensione documentale.

Ciò premesso, occorre altresì osservare che le richieste relative ad atti normativi, come quelle di cui al punto n.1 delle premesse in fatto, ultima parte, sono inammissibili trattandosi, all'evidenza, di atti esclusi dalla sfera di applicazione della legge n. 241/1990.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

16 gennaio 2014

## **10 Accesso al modello DS24 contenente la domanda di erogazione dell'indennità di mobilità nonché ai documenti attestanti il pagamento della suddetta indennità da parte dell'INPS - ammissibilità**

FATTO

La società ..., a responsabilità limitata, in data 26 novembre 2013 ha chiesto all'amministrazione resistente di poter accedere al modello DS24 presentato dal sig. ... ex dipendente della società esponente, contenente la domanda di erogazione dell'indennità di mobilità nonché ai documenti attestanti il pagamento della suddetta indennità da parte dell'INPS.

La richiesta ostensiva era motivata dall'odierna ricorrente in ragione di un contenzioso in atto con il Sig. ..., pendente dinanzi al Giudice del lavoro del Tribunale di Mistretta.

Parte resistente ha negato l'accesso con nota del 9 dicembre 2013, ritenendo la domanda di accesso preordinata ad un controllo diffuso sull'azione dell'amministrazione.

Contro tale determinazione la S.r.l. ricorrente, in data 2 gennaio u.s. ha presentato ricorso alla Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, esclude in

radice che possa essere opposto un diniego, come quello formulato da parte resistente, in cui si eccipisce la finalità di controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione.

Questa evenienza, invero, può determinarsi in quelle fattispecie che non presentino alcun punto di contatto tra la documentazione richiesta e l'interesse dell'istante valutato in forza della posizione giuridica soggettiva sottostante che si intende tutelare. Fattispecie che, nel caso in esame, non ricorre.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

16 gennaio 2014

**11 Accesso a certificazione medica – prevalenza del diritto d'accesso rispetto al diritto alla riservatezza - Quando il dato sensibile, e lo stato di salute sottostante, vengono utilizzati da un soggetto per perseguire un risultato od ottenere un vantaggio su un altro soggetto, in tal caso è lo stesso interessato a consentire volontariamente a una inevitabile diminuzione della tutela della propria riservatezza .**

FATTO

La ricorrente ha chiesto il 18 novembre 2013 al Liceo in epigrafe copia dei seguenti atti:

- 1) graduatoria d'istituto a.s. 2013/14 classe A036;
- 2) domanda benefici ex l. 104/92 della prof.ssa Maria Felicità Blasi;
- 3) certificazione medica accertante la disabilità della madre della Blasi;
- 4) documentazione relativa al beneficio ex l. 104/92 goduto dalla Blasi.

Tanto perché la prof.ssa..., pur con maggior punteggio, è stata sopravanzata nella graduatoria di cui al pt. 1 dalla prof.ssa Blasi, per il fatto che quest'ultima, avendo la madre affetta da handicap, beneficia delle provvidenze previste dalla l. 104/92, ed intende tutelare i propri diritti, anche risarcitori, di prestatore di lavoro.

L'Amministrazione ha negato l'accesso con provvedimento pervenuto all'istante il 6 dicembre 2013, a motivo di tutela di riservatezza della contro-interessata, richiamando il disposto dell'art. 2 d.m. 60/96 del Ministero della pubblica istruzione, che escluderebbe i documenti rappresentativi di accertamenti medico-legali e i documenti relativi alla salute delle persone, e precisando che solo previo consenso della contro-interessata essa ha precedentemente fornito alcuni degli atti in sola visione, ma che tale circostanza è stata del tutto eccezionale.

Dolendosi di tale diniego parte ricorrente si è rivolta il 23 dicembre 2013 a questa Commissione, chiedendone l'intervento.

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole d'accoglimento. L'amministrazione cui sia indirizzata la richiesta di accesso, nel decidere se rilasciare o meno i documenti domandati, deve verificare la sussistenza di un interesse sufficientemente differenziato rispetto a quello del *quisque de populo*, oltre al fatto che non sussistano altri interessi, meritevoli di tutela, che si frappongano all'esercizio di tale diritto. Nell'odierna fattispecie, in particolare, il presupposto dell'ostensione è costituito dalla sussistenza di una situazione che l'ordinamento protegge e dal fatto che esiste un interesse che legittima il soggetto istante ad agire per la tutela di quella situazione, quale, nel caso specifico, la stretta strumentalità dei documenti chiesti per il fine della tutela della propria sfera giuridica d'interesse nell'ambito lavorativo, in corrispondenza con quanto disposto dall'art. 24 c. 7 della legge 241/90. A fronte di ciò, non pare convincente quanto obiettato da parte resistente sulla riservatezza della controinteressata, in un caso, quale quello odierno, di sostanziale pari dignità costituzionale degli interessi coinvolti, ma in cui, per decidere in concreto il conseguente necessario bilanciamento, soccorre la considerazione del fatto che, quando il dato sensibile, e lo stato di salute sottostante, vengono utilizzati da un soggetto per perseguire un risultato od ottenere un vantaggio su un altro soggetto, in tal caso è lo stesso interessato a consentire volontariamente a una inevitabile diminuzione della tutela della propria riservatezza (cfr. Tar Lazio – Roma 2212/06). Senza contare che, a quanto risulta dalle affermazioni di parte resistente stessa, la controinteressata non parrebbe essersi opposta all'istanza d'accesso: e in questo caso l'esigenza di tutela della riservatezza sarebbe inesistente fin dalla radice.

Né pare poi conferente il richiamo opposto da parte resistente all'art. 2 del d.m. 60/96 del Ministero della pubblica istruzione: tale norma regolamentare, difatti, correttamente non ricomprende, fra gli atti esclusi dall'accesso, quelli necessari, come nell'odierna fattispecie, alla difesa degli interessi giuridici dell'istante. Per quanto infine riguarda la possibilità di concedere la sola visione dei documenti senza la possibilità di estrarne copia, neppure tale limitazione appare legittima, dovendo considerarsi l'esercizio del diritto di accesso comprensivo di entrambe le modalità. Ciò emerge dalla lettura della legge 241/90, la quale, all'art. 25 c. 1, prevede che "il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi", e, all'art. 22 c. 1 lett. a), prevede che per diritto di accesso deve intendersi "il diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi". La circostanza che il legislatore abbia in tale modo definito l'accesso induce a ritenere superata la concezione dell'accesso attenuato consistente nella sola visione dell'atto, asserendo, viceversa, una impostazione della modalità di accesso che oltre alla visione comprenda anche l'estrazione di copia del documento. Pertanto, salvo il caso in cui sia lo stesso accedente a voler esercitare il diritto nella forma della sola visione del documento, la disciplina dell'accesso prevede l'esame e l'estrazione di copia come modalità congiunte e ordinarie dell'esercizio del diritto, senza richiamare deroghe o eccezioni di sorta (cfr. ex multis TAR Lazio, sez. III, 30 marzo 2006, n. 2212). A ulteriore riprova di quanto sopra scritto si noti poi come il limite contenuto nell'art. 8 c. 5 dell'abrogato dpr n. 352/92, relativo alla sola visione del documento in presenza di controinteressati, non compaia invece nel vigente dpr 184/06; in particolare l'art. 10, nel dettare la disciplina dei casi di esclusione, rinvia puramente e semplicemente all'art. 24 della legge. Quest'ultima disposizione, in caso di conflitto tra accesso e privacy, non distingue più tra visione ed estrazione di copia: al contrario il c. 7 stabilisce che deve essere comunque garantito ai richiedenti l'accesso (e non più la sola visione dei documenti) per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici. Ciò consente di ritenere superato l'orientamento che, in fattispecie simili, limitava l'accesso alla sola visione.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso, e per l'effetto invita l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

16 gennaio 2014

- 12 Mancata ricezione, per errore dell'amministrazione, dell'istanza d'accesso - Non rispondenza allo spirito di un corretto rapporto fra amministrazione e cittadino della richiesta dell'invio di una nuova istanza, così facendo sopportare al richiedente l'accesso nuove incombenze e ulteriori ritardi, in conseguenza di un disservizio di cui egli è completamente incolpevole**

FATTO

L'istante, docente di sassofono, ha chiesto il 29 ottobre 2013 alla scuola resistente d'accedere all'orario d'insegnamento di sassofono, che gli sarebbe utile per cercare di completare il proprio orario di cattedra. Dolendosi del mancato riscontro dell'istanza il ricorrente si è rivolto il 12 dicembre 2013 a questa Commissione. Parte resistente, con memoria, afferma di non aver ricevuto, per proprio errore, l'istanza, e si dichiara disponibile a provvedere dietro nuova richiesta. Da ultimo, con nota del 20 dicembre 2013, parte ricorrente ha comunicato alcune puntualizzazioni sulle affermazioni dell'amministrazione riguardo la mancata ricezione dell'istanza, che ritiene comunque inidonea al rigetto del gravame.

DIRITTO

Questa Commissione, preso atto che il ricorrente, nel gravame, ha provato l'avvenuto inoltro dell'originaria istanza ostensiva, non ritiene risponda allo spirito di un corretto rapporto fra amministrazione e cittadino quanto opposto dalla Scuola sulla necessità dell'invio di una nuova istanza, così facendo sopportare al richiedente nuove incombenze e ulteriori ritardi, in conseguenza di un disservizio di cui egli è completamente incolpevole, e ritiene pertanto di decidere direttamente nel merito l'odierna questione, per come segue.

Non pare dubbia l'esistenza, in capo all'esponente, di un interesse diretto, concreto e attuale, nonché corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata quale quello della difesa dei propri interessi nella sfera lavorativa, né il collegamento fra tale interesse e il documento chiesto: il gravame è pertanto da accogliere.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso, e per l'effetto invita l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

16 gennaio 2014

- 13 Accesso a verbale riguardante ispezione che ha interessato l'accidente – Accesso endoprocedimentale**

FATTO

L'istante, a mezzo del proprio legale, ha riportato d'aver chiesto all'amministrazione in epigrafe copia del verbale n. 070/143 del 12 giugno 2013 comprensivo di relata di notifica, riguardante un'ispezione che lo ha interessato. Il 25 ottobre 2013 parte resistente ha negato l'accesso, in quanto l'atto chiesto risulterebbe già consegnato al sig. ... il 12 giugno 2013. Avverso tale diniego parte ricorrente si è rivolta il 24 novembre a questa Commissione, chiedendone l'intervento. Nel gravame il ricorrente ha affermato che l'atto non è nella sua disponibilità. Parte ricorrente ha comunicato, con memoria, di ritenere generica l'affermazione di parte resistente, non comprendendo se essa significhi che il verbale è stato smarrito, o se essa sottintende vizi procedurali nella notifica, e in generale di ritenere strumentale la richiesta. La Commissione, con ordinanza adottata nella camera di consiglio del 2 dicembre 2013, ha domandato a parte resistente di motivare il mancato possesso del verbale. Parte ricorrente, con nota del 7 gennaio 2014, ha da ultimo affermato di non ricordare di aver mai ricevuto tale atto, e che esso gli è necessario per difendere i propri interessi giuridici dalle contestazioni riportate nel verbale.

DIRITTO

La Commissione, preso atto della motivazione per cui parte ricorrente richiede copia del verbale in oggetto, ritiene nel merito di dover accogliere il presente gravame.

Poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica dell'istante, in quanto tali o in quanto temporalmente e logicamente presupposti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso, e per l'effetto invita l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

16 gennaio 2014

- 14 Accesso a documenti riguardanti procedimenti conseguenti ad esposti presentati dall'accidente al consiglio dell'ordine degli architetti – non equiparabilità dell'attività svolta dall'Ordine in campo deontologico a quella dell'Autorità giudiziaria, e illegittimità della sottrazione all'ostensione dei documenti .**

FATTO

La sig.ra ... riporta d'aver chiesto all'Ordine degli architetti, il 20 ottobre 2013, una serie di documenti, in ricorso meglio indicati, riguardanti i procedimenti conseguenti agli esposti presentati dalla stessa, e dal fratello, avverso l'arch. ... e avverso il Consiglio dell'ordine degli architetti di Bergamo, al fine di comprendere i motivi che hanno portato alle relative decisioni e di difendere i propri interessi con nuove iniziative, anche connesse alla correttezza di una parcella di altro architetto, da cui tutta la vicenda è scaturita. Parte resistente, con provvedimento del 15 novembre 2013, ricevuto il 19 novembre 2013, ha negato l'accesso, sul presupposto che gli atti chiesti non sarebbero documenti amministrativi sottoposti al diritto d'accesso. Dolendosi di tale diniego parte ricorrente si è rivolta il 16 dicembre 2013 a questa Commissione, chiedendone l'intervento. Parte resistente, con memoria, ha confermato il proprio diniego, sostenendo che l'attività svolta dall'Ordine in campo deontologico sarebbe in tutto equiparabile a quella dell'Autorità giudiziaria, e pertanto sottratta all'ostensione.

DIRITTO

La natura giuridica di ente pubblico non economico riconosciuta agli Ordini professionali sottintende l'attribuzione di un ruolo di certificazione della presenza in capo all'iscritto di tutti i requisiti oggettivi e soggettivi richiesti per l'esercizio della specifica professione ed un costante controllo sulla permanenza degli stessi nel corso del tempo a tutela della collettività. Tale ruolo non significa tuttavia che i procedimenti attraverso cui tale cura si esplica siano equiparabili ai fini dell'accesso a quelli giurisdizionali, ma anzi che particolare attenzione gli Ordini dovrebbero rivolgere all'adozione di una condotta di complessiva e sistematica trasparenza.

Per quanto riguarda nello specifico l'odierna fattispecie, a parere di questa Commissione la qualità di autore degli esposti, unitamente

all'elemento di necessità dell'ostensione per i fini di tutela dei connessi interessi giuridici, è circostanza idonea a radicare nell'esponente la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che, ai sensi dell'art. 22 legge 241/90, legittima all'accesso nei confronti degli atti dei procedimenti deontologici o disciplinari che da tali esposti hanno tratto origine.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso, e per l'effetto invita l'Amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

16 gennaio 2014

#### **15 Accesso a copia degli atti del procedimento per l'ottenimento della cittadinanza**

FATTO

Il Sig. ... ha presentato, in data 23 agosto 2013, istanza per l'ottenimento della cittadinanza italiana presso la Prefettura di Ragusa. In data 26 settembre 2013, il Sig. Guri ha presentato presso la Prefettura di Ragusa una istanza di accesso finalizzata alla presa visione ed estrazione di copia degli atti del procedimento, alla determinazione dello stato di avanzamento della pratica, nonché dei nomi dei funzionari responsabili del procedimento.

In data 16 dicembre 2013 il ricorrente ha presentato ricorso alla Commissione avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente.

DIRITTO

Il ricorso merita di essere accolto nei limiti appresso indicati.

Il gravame risulta meritevole di accoglimento.

Poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica degli istanti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

È inammissibile, invece, la parte del ricorso relativa alla conoscenza dei nomi dei funzionari responsabili del procedimento e dello stato degli atti relativi al procedimento, fermo restando che, ai sensi dell'art. 8 legge 241/1990 vige l'obbligo dell'Amministrazione di fornire le generalità del responsabile del procedimento, dell'ufficio competente, e di tutte le notizie utili per permettere al cittadino di poter partecipare attivamente ed in modo costruttivo al procedimento, si rileva che questa parte dell'istanza non è volta all'accesso di un documento, bensì ad una mera richiesta di informazioni.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso, nei sensi di cui in motivazione, e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte del ricorrente, in parte lo dichiara inammissibile.

16 gennaio 2014

#### **16 Accesso alla tessera "marche assicurative INPS"**

FATTO

Il Sig. ... ha presentato in data 20 novembre 2013 una istanza di accesso presso l'Ufficio I.N.P.S. finalizzata alla visione ed estrazione di copia della "tessera marche assicurative INPS N 2195418." A motivazione della richiesta, il ricorrente afferma di voler riscontrare il numero delle marche apposte.

In data 29 dicembre 2013, il ricorrente adiva la Commissione avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente.

DIRITTO

Preliminarmente la Commissione osserva che il gravame risulta meritevole di accoglimento per tutti i documenti che riguardano la posizione contributiva del Sig. ...

Poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica degli istanti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte del ricorrente.

16 gennaio 2014

#### **17 Accesso ai documenti relativi all'istruttoria del giudizio disciplinare – accesso endoprocedimentale**

FATTO

Il sig. ..., rivolgeva al Presidente del Collegio dei Periti Industriali e Periti Industriali Laureati di Roma un'istanza di accesso a tutta la documentazione relativa all'istruttoria del giudizio disciplinare pendente nei confronti dell'accidente.

Formatosi il silenzio-rigetto su tale istanza di accesso, il signor ... 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.

La Commissione, all'esito dell'adunanza del 2 dicembre 2013, al fine di accertare se il presente ricorso fosse ammissibile, invitava il ricorrente a produrre copia della procura rilasciata dal signor ... al suo legale ai fini della presentazione dell'istanza di accesso alla documentazione in questione, salva l'interruzione dei termini nelle more dell'espletamento di tale incombenza istruttorio.

Il signor ... inviava copia della procura rilasciata in data 2.9.2013 all'avvocato ... ai fini della rappresentanza dell'odierno ricorrente nel procedimento preordinato ad ottenere l'accesso alla documentazione necessaria all'eventuale instaurazione del giudizio contro il Collegio dei Periti Industriali e dei Periti Industriali laureati di Roma.

DIRITTO

Il ricorso è meritevole di essere accolto, avendo ad oggetto il diniego di accesso ad atti e documenti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente, quale destinatario degli effetti del provvedimento conclusivo del procedimento disciplinare in questione, ha certamente diritto di accedere, ai sensi del combinato disposto degli artt. 10 e 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.

11 febbraio 2014

## **18 Accesso al registro personale utilizzato in classe da parte di un professore**

FATTO

Il prof. ..., è stato destinatario di una sanzione disciplinare emessa dal dirigente scolastico della scuola presso la quale il medesimo prestava servizio nell'anno scolastico 2011/2012 nonché di un procedimento ispettivo da parte dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia. Tali procedimenti sono stati impugnati innanzi il Giudice del Lavoro di Lecce, innanzi al quale pende il processo n. 6654/2012.

A seguito di precedenti istanze di accesso, il ricorrente è venuto a conoscenza dell'esistenza di una relazione che il dirigente scolastico dell'Istituto resistente aveva inviato all'Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia; in tale relazione erano descritti presunti comportamenti tenuti dal ricorrente nell'anno scolastico 2009/2010.

Pertanto, il ricorrente, per difendere i propri diritti nel procedimento disciplinare in corso, ha chiesto all'Istituto resistente di potere accedere al proprio registro personale utilizzato nel citato anno scolastico.

L'amministrazione resistente, il 24 gennaio 2014, ha concesso l'accesso al registro personale del prof. ... omettendo, tuttavia, i nominativi degli alunni per ragioni di riservatezza.

Avverso il provvedimento di accesso parziale il ricorrente ha adito questa Commissione, chiedendole, altresì, di esprimersi sulla congruità della somma chiesta per il rilascio di copia dei documenti, pari a euro 0,20 a facciata di A4, per documenti che non necessitano la copertura di altri soggetti.

L'amministrazione resistente, con memoria del 3 febbraio 2014, dopo avere ripercorso la presente vicenda, ha ribadito di non avere concesso l'accesso ai nominativi degli studenti per ragioni di riservatezza nonché al fine di agevolare la procedura di rilascio dei documenti; infatti, prosegue l'Istituto resistente, la notifica dell'istanza a settantasei studenti che, nel frattempo, hanno cambiato domicilio, avrebbe determinato un aggravio della propria attività.

DIRITTO

Il ricorrente, avendo stilato personalmente il chiesto registro personale è titolare di un interesse endoprocedimentale, di cui al combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge n. 241 del 1990, ad accedervi. Non esiste, quindi, alcuna riservatezza da tutelare in capo agli studenti i cui nominativi erano già noti all'accedente. Con riferimento, infine, alla somma richiesta per ciascuna pagina, si evidenzia che la corresponsione dei costi di riproduzione, nonché di ricerca e visura, può essere richiesta legittimamente, ma in questo caso l'importo (che non può essere predeterminato a livello generale, ma deve costituire oggetto di responsabile valutazione da parte di ogni singola amministrazione) deve essere equo e non esoso, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di contenuta misura del contributo, in quanto la richiesta di un importo elevato costituirebbe un limite all'esercizio del diritto di accesso (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 settembre 2011).

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso e, per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare la presente vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

11 febbraio 2014

## **19 Accesso a memoriale di servizio, ordine di servizio e annotazione di servizio da parte di un Maresciallo Capo dei Carabinieri**

FATTO

Il Mar. Capo ... ricorrente ha chiesto, il 9 dicembre 2013, di potere accedere ai seguenti documenti:

1. memoriale del servizio giornaliero relativo ai giorni 16 e 17 luglio 2013;
2. ordine di servizio n. 725 del 16 e 17 luglio 2013 della Compagnia Speciale CC di Roma, relativo al servizio turno 23,30 fino alle 6,00 g.s. come capo turno di vigilanza fissa alla Sinagoga;
3. annotazione di servizio in data 22 luglio 2013 presentata presso il Comando Compagnia Speciale CC di Roma, concernente i fatti accaduti il 16 e 17 luglio durante il servizio regolarmente comandato con ordine n. 725 di servizio come capo turno vigilanza fissa alla Sinagoga, unitamente al personale dell'8 RGT Lazio 3<sup>^</sup> Cp, turno 00,00 fino alle 6,00 con particolare riferimento alle segnalazioni dei militari dell'8 RGT CC Lazio, annotate nei rispettivi registri, circa lo stato delle garitte che sembra essere non in linea con la legge n. 626 del 1994, con il d.lgs n. 81 del 2008 T.U.S.L., ovvero sul persistere delle non buone condizioni delle stesse che sembrano non possedere i requisiti previsti dalla citata normativa;
4. tutti gli atti obbligatoriamente conseguenti alla presentazione in data 22 luglio 2013 della annotazione di servizio depositata presso il Comando Compagnia Speciale Cc di Roma, concernente i fatti accaduto il 16 e 17 luglio 2013 durante il servizio regolarmente comandato con ordine n. 725 di servizio come capo turno vigilanza fissa alla Sinagoga, unitamente al personale dell'8 RGT Lazio 3<sup>^</sup> Cp, turno 00,00 fino alle 6,00 con particolare riferimento alle segnalazioni dei militari dell'8 RGT CC Lazio, annotate nei rispettivi registri, circa lo stato delle garitte che sembra essere non in linea con la legge n. 626 del 1994, con il d.lgs n. 81 del 2008 T.U.S.L., ovvero sul persistere delle non buone condizioni delle stesse che sembrano non possedere i requisiti previsti dalla citata normativa;
5. ogni eventuale atto presupposto, preparatorio, collegato, connesso, consequenziale, antecedente, successivo e richiamato alla documentazione di cui ai punti su indicati.

Motiva il ricorrente che gli indicati documenti sono necessari per produrre memorie integrative ai seguenti procedimenti: richiesta di cambio plotone prodotta il 10 settembre 2013, ricorso gerarchico avverso i documenti caratteristici per il periodo dal 26 giugno al 1 novembre 2012, procedimento penale da incardinarsi a seguito dell'annotazione di servizio di polizia giudiziaria presentata dal ricorrente il 22 luglio 2013. Aggiunge, infine, il ricorrente che i chiesti documenti sono necessari per tutelare i propri diritti nelle sedi opportune.

La Legione Carabinieri Lazio – Compagnia Speciale, con provvedimento dell'11 gennaio, ha concesso l'accesso ai documenti di cui al punto n. 1, mentre lo ha negato ai rimanenti documenti. Con riferimento ai documenti di cui al punto n. 2, ossia ordine di servizio n. 725 nei giorni 16 e 17 luglio 2013, l'amministrazione resistente ha negato il chiesto accesso ateso che il medesimo contiene dati "particolarmente" sensibili, il ricorrente non ha, sostanzialmente, specificato l'interesse alla base dell'istanza.

Relativamente ai documenti di cui ai punti nn. 3 e 4, ossia annotazione di servizio del 22 luglio 2013 e gli atti obbligatoriamente conseguenti, motiva parte resistente che l'istanza ha ad oggetto notizie e non documenti amministrativi e che la medesima è volta ad operare un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione resistente.

Avverso il provvedimento di parziale rigetto, il Maresciallo Capo Casimiro ha presentato ricorso a questa Commissione chiedendo di ordinare all'amministrazione resistente l'esibizione ed il rilascio dei chiesti documenti.

L'amministrazione resistente nella memoria del 29 gennaio ha comunicato che, in base ad un'ulteriore valutazione delle motivazioni a sostegno del parziale diniego, i chiesti documenti sono sottratti all'accesso, anche, ai sensi dell'art. 1049, comma 1, lett. d), f) e g) del T.U.R.O.M., d.P.R. n. 90 del 2010.

#### DIRITTO

Il ricorrente, quale destinatario dell'ordine di servizio n. 725, è titolare di un interesse qualificato ad avere copia sia del suddetto documento sia dell'annotazione di servizio del 22 luglio 2013, presentata presso il Comando Compagnia Speciale CC di Roma, concernente i fatti accaduti il 16 e 17 luglio durante il servizio regolarmente comandato con l'ordine di servizio in questione, sia dei documenti conseguenti e preparatori.

La disposizione regolamentare richiamata solo nella memoria del 29 gennaio, poi, al fine di salvaguardare l'ordine pubblico, la prevenzione e la repressione della criminalità, sottrae all'accesso diversi documenti. Nel caso in esame, tuttavia, poiché i chiesti documenti sono necessari al ricorrente per tutelare i propri diritti ed interessi, si ritiene che l'art. 1049 del T.U.R.O.M. sia stato impropriamente richiamato dal momento che non si ravvisa, nel caso di specie, una possibile lesione dell'interesse tutelato dalla norma citata.

#### PQM

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

11 febbraio 2014

### **20 Accesso endoprocedimentale - Il provvedimento di accoglimento, diniego e/o differimento deve essere emanato dalle amministrazioni resistenti entro il termine di trenta giorni dal recepimento dell'istanza di accesso e che la notifica ad eventuali controinteressati deve essere effettuata entro tale arco temporale indicato dalla legge**

#### FATTO

La ricorrente, dirigente di ruolo presso il Ministero resistente, ha chiesto il 18 dicembre 2013 di potere accedere alle valutazioni delle dirigenti Graziano e Patrizi per gli anni 2011 e 2012, colleghe della ricorrente; ciò al fine di tutelare i propri diritti nel contenzioso con il Ministero resistente avviato a seguito del tentativo di conciliazione.

Il Ministero resistente, con provvedimento del 14 gennaio 2014, ha affermato di avere differito l'accesso fino all'avvenuta acquisizione del consenso da parte delle presunte controinteressate, ha, poi, chiesto alla ricorrente di specificare quali siano i documenti oggetto dell'istanza, ha comunicato l'inesistenza dell'interesse della ricorrente relativamente all'annualità 2011 atteso che il contenzioso riguarda solo l'anno 2012; infine, relativamente all'annualità 2012 il Ministero resistente ha ricordato che la ricorrente ha inviato una nota all'OIV nella quale sono contenuti i range di punteggio assegnati alle altre dirigenti.

Avverso il provvedimento del 14 gennaio 2014, la ricorrente, il 21 gennaio 2014, ha presentato ricorso alla Commissione chiedendo di ordinare all'amministrazione resistente l'esibizione ed il rilascio dei chiesti documenti.

In tale gravame ribatte la ricorrente che la scheda inviata all'OIV è un adempimento burocratico adempiuto dalla medesima in qualità di referente della trasparenza; quanto alla natura di controinteressate delle altre dirigenti, afferma la dott.ssa Minniti, che le valutazioni annuali delle prestazioni dirigenziali sono pubbliche.

Aggiunge, poi, la ricorrente di avere chiesto i documenti relativi all'annualità 2011 per verificare se, anche per tale periodo, la valutazione si è risolta nell'attribuzione di un punteggio numerico.

L'amministrazione ha inviato una memoria il 3 febbraio, con la quale chiede l'improcedibilità del ricorso per mancato riscontro delle controinteressate e, nel merito, afferma l'infondatezza del gravame per mancanza di interesse sia perché la ricorrente non ha ricevuto alcun pregiudizio dall'assegnazione del punteggio sia perché il contenzioso in atto non verte sul 2011.

#### DIRITTO

Preliminarmente la Commissione rileva che il provvedimento di accoglimento, diniego e/o differimento deve essere emanato dalle amministrazioni resistenti entro il termine di trenta giorni dal recepimento dell'istanza di accesso e che la notifica ad eventuali controinteressati deve essere effettuata entro tale arco temporale indicato dalla legge.

Nel merito, la ricorrente dott.ssa Minniti è titolare di un interesse qualificato ad accedere ai chiesti documenti in quanto strumentali al contenzioso in corso con l'amministrazione resistente; al riguardo si ricorda che, secondo il consolidato orientamento, non spetta all'amministrazione la valutazione in ordine all'utilità del documento rispetto al contenzioso in essere.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

11 febbraio 2014

### **21 Accesso agli atti del fascicolo ispettivo indicati quali elementi di prova nel verbale di accertamento che ha dato luogo a contestazione della fattispecie di reato di cui all'art.4 del d.lgs n. 267 del 2003 - Le esigenze di segretezza collegate allo svolgimento delle indagini vengono inevitabilmente meno allorché le indagini medesime si siano concluse.**

#### FATTO

La Sig.ra ... riferisce di aver presentato all'amministrazione resistente domanda di accesso agli atti del fascicolo ispettivo riguardante la medesima esponente, siccome indicati quali elementi di prova nel verbale di accertamento che ha dato luogo alla contestazione della fattispecie di reato di cui all'art. 4, d.lgs. n. 276/2003.

La richiesta era sorretta da finalità difensive nell'ambito del procedimento penale pendente che vede la sig.ra ... quale imputata del reato di cui sopra.

Parte resistente ha negato l'accesso con nota del 18 dicembre u.s. opponendo il segreto istruttorio che coprirebbe a sui dire i documenti oggetto della richiesta ostensiva.

Contro tale diniego la Sig.ra ... ha presentato ricorso in data 13 gennaio u.s. chiedendone l'accoglimento. In data 30 gennaio parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso e eccependo la mancata notifica al Pubblico Ministero nella veste di controinteressato.

#### DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla Sig.ra ..... la Commissione osserva quanto segue.

Parte resistente ha negato l'accesso in quanto la documentazione richiesta sarebbe coperta dal segreto istruttorio di cui all'articolo 329 c.p.p.

A tale riguardo si osserva che le esigenze di segretezza collegate allo svolgimento delle indagini di cui alla citata disposizione del codice di procedura penale, vengono inevitabilmente meno allorché le indagini medesime si siano concluse.

Nel caso di specie è documentalmente provato che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino abbia emesso avviso di conclusione delle indagini preliminari ai sensi dell'art. 415 bis c.p.p. e contestuale informazione di garanzia per la fattispecie delittuosa di cui alle premesse in fatto.

È evidente che le ragioni di segretezza di cui all'art. 329 c.p.p. siano venute meno e il chiesto accesso debba essere consentito alla ricorrente, stante la sua indubbia legittimazione attiva all'ostensione negata in prima battuta da parte resistente. Prive di pregio appaiono le difese svolte dall'amministrazione con la memoria difensiva di cui alle premesse in fatto. Quanto alle esigenze di segretezza esse non sussistono alla luce di quanto appena argomentato; quanto alla qualifica di controinteressato in capo al Pubblico Ministero titolare delle indagini, essa non è pertinente, atteso che il controinteressato in sede di accesso è il soggetto cui si riferiscono i dati contenuti nei documenti oggetto della richiesta di accesso.

Pertanto il ricorso merita accoglimento.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione entro trenta giorni a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

11 febbraio 2014

## 22 Accesso di Federazione sindacale

#### FATTO

La Federazione sindacale ..., riferisce di aver presentato in data 28 novembre 2013 istanza di accesso a tutta la documentazione inerente l'impiego dei registri scolastici on line con specifico riferimento alla documentazione concernente l'allestimento della rete informatica, l'acquisto degli hardware e dei software, dei tablet in dotazione all'Istituto resistente ed alla corrispondenza intercorsa al riguardo con gli altri uffici scolastici.

Parte resistente con nota del 30 dicembre 2013 negava l'accesso, assumendo che la richiesta non era adeguatamente motivata e comunque non riferibile ad un interesse proprio della Federazione ricorrente.

Contro tale diniego la Federazione sindacale ha presentato ricorso in termini chiedendone l'accoglimento.

#### DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla Federazione sindacale ... la Commissione osserva quanto segue.

In termini generali si rileva che tra i soggetti formalmente legittimati a presentare istanza di accesso la legge n. 241/90 contempla anche gli enti esponenziali di interessi diffusi quali, appunto, le organizzazioni sindacali.

Per costoro la legittimazione attiva all'esercizio del diritto di accesso è subordinata alla circostanza che con la domanda ostensiva si intendano tutelare interessi del sindacato in quanto tale e non situazioni giuridiche soggettive dei singoli iscritti. Nel caso di specie, la legittimazione prospettata dalla ricorrente organizzazione appare sussistente in ragione della strumentalità tra documenti domandati e tutela di situazioni giuridicamente rilevanti afferenti il sindacato, che costituisce *condicio sine qua non* dell'esercizio del diritto di accesso in capo a portatori di interessi diffusi e collettivi.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione resistente entro trenta giorni a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

11 febbraio 2014

## 23 Accesso al verbale contenente i criteri per la valutazione delle prove orali

#### FATTO

La sig.ra... ha preso parte al concorso bandito dall'ente resistente per la copertura di un posto di funzionario della comunicazione, Area III, posizione economica F1 non risultando vincitrice.

Pertanto in data 27 novembre ha chiesto l'accesso al verbale contenente i criteri per la valutazione delle prove orali, al verbale della propria prova orale e relativa valutazione, al verbale di tutti i candidati ammessi a sostenere la prova orale nonché alla valutazione dei titoli degli altri candidati, non ottenendo risposta dall'amministrazione nei trenta giorni successivi.

Contro il silenzio formatosi, la sig.ra... ha presentato ricorso in termini alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento. In data 3 febbraio parte resistente ha depositato memoria difensiva sostenendo di aver comunicato in data 13 gennaio il differimento dell'accesso alla ricorrente in virtù di una sessione di prove orali suppletiva e della necessità di attendere le deduzioni dei controinteressati, invitando all'esito la ricorrente a formulare nuova richiesta di accesso.

#### DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa

regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il differimento opposto all'odierna ricorrente. Peraltro, con riferimento alle deduzioni contenute nella memoria difensiva di cui alle premesse in fatto, si osserva che in materia di pubblici concorsi, per giurisprudenza consolidata anche di questa Commissione, i partecipanti ai medesimi non rivestono la qualifica di controinteressati limitatamente all'applicazione della normativa sul diritto di accesso. Sotto tale profilo il differimento non è legittimo e non può nemmeno essere richiesto alla ricorrente di presentare nuova richiesta di accesso al termine del periodo di differimento.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

11 febbraio 2014

#### **24. Accesso alla documentazione concernente la liquidazione della propria pensione**

FATTO

Il sig. ...., difeso e rappresentato dall'avv. ...., riferisce di aver chiesto l'accesso alla documentazione concernente la riliquidazione della propria pensione e, dopo aver esercitato il chiesto accesso, di aver formulato in data 29 novembre altra istanza di accesso alla documentazione inerente il dettaglio degli interessi e il ricalcolo dell'importo aggiornato.

A tale domanda ostensiva le amministrazioni resistenti non hanno fornito riscontro nei trenta giorni successivi e dunque, in data 30 novembre il sig. ...., come sopra rappresentato e difeso, ha presentato ricorso alla scrivente Commissione. L'INPS di Lecce, in data 13 dicembre, ha depositato memoria difensiva dando atto di aver invitato il legale del ricorrente, a mezzo PEC del 13 dicembre u.s., a recarsi presso gli uffici dell'istituto per esercitare il chiesto accesso. Pertanto, nella seduta del 19 dicembre u.s. la scrivente Commissione accoglieva il ricorso nei confronti dell'INPS sede di Roma e dichiarava cessata la materia del contendere con riferimento alla sede di Lecce della medesima amministrazione.

In data 27 gennaio il sig. ...., per il tramite dell'avv. ...., ha depositato istanza di riesame della predetta decisione assunta dalla Commissione, rilevando che la sede di Lecce – contrariamente a quanto in precedenza comunicato – non ha dato seguito alle richieste del legale del ricorrente tese a fissare una data per l'accesso e che la sede di Roma, ad oggi non ha consentito l'accesso.

DIRITTO

Sull'istanza presentata dal Sig...la Commissione osserva quanto segue. Quanto alla richiesta formulata nei confronti dell'INPS sede di Lecce, la Commissione, preso atto dal mancato invito ad esercitare l'accesso a beneficio del ricorrente, accoglie l'istanza del Sig. ... avendo egli interesse all'ostensione della documentazione richiesta.

Quanto alla sede di Roma si osserva che a seguito di decisioni di accoglimento della Commissione scrivente l'amministrazione, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, ha la facoltà di opporre nei trenta giorni successivi alla comunicazione della decisione un nuovo e motivato rifiuto ricorribile unicamente al TAR. Viceversa quanto, come nel caso di specie, l'amministrazione resistente rimanga inerte, la Commissione non è dotata dei poteri per portare ad esecuzione le proprie decisioni; potere, viceversa, che compete al Giudice amministrativo.

PQM

La Commissione accoglie l'istanza di riesame e per l'effetto invita l'amministrazione – INPS sede di Lecce – a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte; dichiara l'istanza inammissibile nei riguardi della sede di Roma per i motivi esposti nella parte in diritto della presente decisione.

11 febbraio 2014

#### **25 Accesso a documentazione medica inerente causa di servizio**

FATTO

Il sig. ... in data 9 dicembre ha presentato richiesta di accesso all'amministrazione resistente al fine di prendere visione ed estrarre copia di documentazione medico-legale riferibile direttamente al richiedente e preordinata al riconoscimento della causa di servizio.

Non avendo ottenuto risposta nei trenta giorni successivi, in data 27 gennaio il sig. Saravini ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si attinga ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24". A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio rigetto formatosi sull'istanza dell'odierno ricorrente.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte

11 febbraio 2014

## 26 Accesso al fascicolo del Commissario ad acta inerente sentenza di ottemperanza del Tar

FATTO

La Sig.ra ... ha presentato, in data 16 dicembre 2013, presso la Direzione Servizi del Tesoro – Uff. III del M.E.F. una istanza di accesso finalizzata alla visione ed estrazione di copia del “fascicolo n. 434/ID, sentenza di ottemperanza T.A.R. della Regione Umbria n. 21/2013, ricorrenti ..... e ....., quali genitori del figlio ....., contro il Ministero della Giustizia (Legge Pinto).”

La ricorrente afferma di avere necessità di accedere al chiesto documento in quanto non è ancora stato effettuato il pagamento previsto nella sentenza.

In data 20 gennaio 2014, la ricorrente ha reiterato l'istanza di accesso precedentemente inviata.

In data 29 gennaio 2014, la ricorrente adiva la Commissione avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente.

In data 30 gennaio 2014, la ricorrente invia alla Commissione una integrazione al ricorso, allegando la risposta dell'Amministrazione resistente, in data 29 gennaio 2014, nella quale afferma che “*al commissario ad acta, organo nominato dal giudice di ottemperanza, viene attribuito l'incarico di eseguire il giudicato; in breve la mansione svolta, pur non qualificabile come attività giurisdizionale, è pur sempre la medesima attività che avrebbe potuto porre in essere il giudice adito. Conseguentemente, i provvedimenti adottati non promanano dall'amministrazione né in alcun modo sono riferibili all'apparato amministrativo ed esulano, quindi, dalla definizione di normativa di atto amministrativo accessibile ai sensi dell'art. 22 della Legge n. 241/1990 in quanto trovano diretto fondamento nella pronuncia giurisdizionale da portare in esecuzione.*”

In data 3 febbraio 2014, l'Amministrazione resistente, nella persona della Dott.ssa ..... in qualità di Commissario ad acta, ha inviato una memoria nella quale afferma che “*sono stati posti in essere tutti gli atti necessari per ottemperare al dictum. L'avvenuto adempimento è stato comunicato il 18 dicembre 2013 con nota prot. 187701, all'avvocato dell'istante, al TAR Umbria, al Ministero della Giustizia ed alla Corte d'Appello di Perugia ed, in pari data, a mezzo mail, all'istante.*” La Dott.ssa ....., afferma altresì, che il ricorso è da dichiarare inammissibile in quanto il ruolo del Commissario ad acta non è assimilabile a quello di una pubblica amministrazione.

DIRITTO

La Commissione ritiene di non aver motivo di discostarsi dalla consolidata giurisprudenza in base alla quale “*è inammissibile la richiesta di accesso formulata ai sensi dell'art.25 della Legge 241/1990 agli atti adottati dal Commissario ad acta investito dal giudice di ottemperanza, e ciò sia sotto il profilo soggettivo (il Commissario ad acta non è una pubblica amministrazione, né un soggetto ad essa equiparato), e sia sotto il profilo oggettivo (la richiesta non concerne documenti ed attività qualificabili, quantomeno in senso oggettivo e funzionale, come amministrative e riconducibili all'apparato amministrativo)*” (TAR Sicilia, sez. I, n. 5000 del 9 novembre 2005 – Cons. Stato, sez. V 1 marzo 2012, n.1194) e dichiara il ricorso inammissibile.

PQM

La Commissione esaminato il ricorso, lo dichiara inammissibile.

## 27 Accesso agli atti inerenti il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica – ammissibilità

FATTO

Il signor ..., in data 15.11.2013, rivolgeva al Consiglio di Stato III sezione consultiva un'istanza di accesso a tutti gli atti inerenti il ricorso straordinario al Capo dello Stato proposto dall'accedente, trasmessi al Consiglio di Stato in data 6 settembre 2011 dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.

Formatosi il silenzio-rigetto sull'istanza di accesso in questione, il signor ..., in data 30.1.2014, adiva la Commissione affinché, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

In data 20.2.2014, l'Ufficio Affari consultivi del Consiglio di Stato inviava una nota nella quale richiamava il costante orientamento della giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato, secondo il quale le richieste di accesso agli atti non devono essere indirizzate al Consiglio di Stato, cui è demandato soltanto l'esercizio della funzione consultiva, ma esclusivamente all'Amministrazione titolare degli atti del procedimento nonché deputata all'istruttoria del ricorso straordinario al Capo dello Stato.

DIRITTO

Il ricorso merita di essere accolto, venendo in rilievo un accesso endoprocedimentale, dal momento che si sottopone all'esame della Commissione la questione della legittimità dell'omessa ostensione degli atti relativi ad un procedimento giustiziale-la cui accessibilità è garantita al ricorrente dal combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990- non essendo condivisibile l'assunto del Consiglio di Stato, secondo il quale, laddove si tratti di un procedimento introdotto da un ricorso straordinario al Capo dello Stato, l'istanza di accesso dovrebbe essere rivolta all'Amministrazione titolare degli atti del procedimento.

Giova rammentare che, ai sensi dell'art. 22 l'Amministrazione nei cui confronti può essere esercitato il diritto di accesso ai documenti amministrativi è quella che ha formato o comunque detiene i documenti in questione.

Essendo indubbio che il Consiglio di Stato detenga i documenti richiesti dal ricorrente, non vi è ragione per non consentire al ricorrente di accedere a tali documenti.

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.

18 marzo 2014

## 28 Accesso ad avvisi bonari e relate di notifica dell'Agenzia delle entrate

FATTO

Il signor ... rivolgeva all'Agenzia delle Entrate-Ufficio di Pomezia un'istanza di accesso ad avvisi bonari, relate di notifica, dettaglio interessi, nominativi dei responsabili dei procedimenti, al fine di conoscere la propria posizione debitoria.

Formatosi il silenzio-rigetto sull'istanza di accesso in questione, il signor Nocca adiva la Commissione affinché, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Il ricorso merita di essere accolto nei limiti appresso indicati.

Spetta certamente l'accesso a tutti i documenti ed agli atti emessi dall'Agenzia delle entrate dai quali sia desumibile l'esistenza e l'entità di un debito tributario del ricorrente, trattandosi di atti che lo concernono personalmente e direttamente.

Quanto alla richiesta di conoscere il nominativo dei responsabili dei procedimenti tributari che riguardano il ricorrente, nell'ipotesi in cui tali nominativi non risultino dagli atti in questione, essi non sono accessibili, ai sensi dell'art. 22, comma 4 della legge n. 241/1990, trattandosi di informazioni non aventi forma di documento amministrativo, con conseguente inammissibilità del ricorso *in parte qua*, fermo restando che, ai sensi dell'art. 8, comma 2, lettera c), della predetta legge, l'Amministrazione è comunque tenuta a comunicare ai soggetti interessati ad un procedimento amministrativo, ex art. 7 della stessa legge, la persona responsabile del procedimento.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso *in parte qua* e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione, dichiarandolo inammissibile nel resto.

18 marzo 2014

## 29 Accesso di organizzazione sindacale

FATTO

Il vice ispettore sups ..., legale rappresentante della OS ricorrente, il 30.12.2013 ha chiesto all'amministrazione resistente di potere accedere ai seguenti documenti:

1. provvedimento di nomina dei responsabili dei trattamenti dei dati sensibili presso l'ufficio personale e l'ufficio amministrativo contabile della Questura resistente, contenente gli obblighi e le regole da adottare al fine di garantire la sicurezza di ogni trattamento dei dati;
2. tutti i provvedimenti con i quali i responsabili dei singoli trattamenti hanno designato gli incaricati nell'ambito di ciascun ufficio.

Motiva il ricorrente che i chiesti documenti sono necessari al fine di tutelare la riservatezza dei dipendenti e della OS ricorrente, anche con riferimento ad una nota del 19 dicembre 2013 inviata da parte resistente.

Chiarisce, infatti, il ..... nel presente gravame che l'appartenenza sindacale di un dipendente alla O.S. ricorrente è stata resa nota ad altro dipendente in servizio presso l'ufficio di gabinetto. Pertanto, il legale rappresentante della OS, il 28 novembre 2014, ha presentato una precedente istanza di accesso a tutti i documenti riferiti agli obblighi di cui all'art. 33 e seguenti del c.d. Codice sulla privacy, con riguardo all'ufficio del personale ed all'ufficio amministrativo e contabile della Questura resistente.

L'amministrazione resistente, con la citata nota del 19 dicembre, ha fornito dei chiarimenti in ordine all'attuazione della normativa in tema di tutela dei dati personali presso la propria struttura.

A fronte dell'inerzia serbata dalla predetta Questura, cui è conseguito il perfezionarsi di una fattispecie di silenzio – diniego, il ricorrente ha dunque presentato ricorso a questa Commissione.

La Questura resistente ha inviato una memoria riferita, tuttavia, all'istanza del 28 novembre 2013 e non a quella del 30 dicembre 2013 oggetto del presente gravame.

DIRITTO

Si ricorda che è *ius receptum* in giurisprudenza (si veda, ad esempio C.S. n. 1034/12 e n. 1351/09) il principio secondo cui sussiste il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del Sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'Associazione. Rileva, infatti, un duplice profilo di legittimazione che consente di azionare il diritto di accesso da parte delle Organizzazioni Sindacali sia *iure proprio*, sia a tutela di interessi giuridicamente rilevati della categoria rappresentata, purché tale pretesa non si traduca in un controllo generalizzato sull'attività della P.A., ovvero si riferisca ad ambiti del tutto diversi dal rapporto di lavoro o trovi innanzi a sé posizioni particolarmente tutelate per ragioni di riservatezza (si veda, ad esempio: C.S. n. 24/10 e TAR Trentino - Alto Adige, Trento n. 249/09).

Nel caso in esame, poiché il sindacato ricorrente intende tutelare la riservatezza dell'associazione e dei propri iscritti è legittimato ad accedere ai chiesti documenti.

Inoltre, qualora le informazioni sui propri iscritti fossero state trasmesse all'amministrazione dalla stessa OS ricorrente, quest'ultima sarebbe titolare di un interesse endoprocedimentale, di cui all'art. 10 della legge n. 241 del 1990, ad accedere ai chiesti documenti.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

18 marzo 2014

## 30 Mancato rispetto dell'art. 3 del d. P. R. n. 184 del 2006 – illegittimità dell'accesso – ammissibilità del ricorso ai soli effetti dichiarativi

FATTO

La società ricorrente ha appreso, nel corso dell'udienza del 14 gennaio 2014 innanzi al Collegio del Tribunale di Trani, nel procedimento proposto da parte ricorrente stessa avverso l'ordinanza cautelare n. 285 – 1/2013 resa dal giudice monocratico di Trani, che nel fascicolo di ....., parte avversa, è presente un documento emesso dal Settore Territorio e indirizzato al Dirigente del Settore medesimo, prot n. 783B1, relativo alla società controinteressata.

Afferma il ricorrente di non avere mai ricevuto la comunicazione, in qualità di contro interessato, della presentazione dell'istanza di accesso al documento in questione e, che, pertanto, il Comune resistente lo ha rilasciato in violazione del disposto dell'art. 3 del d.P.R. n. 184 del 2006.

Aggiunge la società ricorrente, nel presente gravame, di ignorare il nominativo dell'accedente e, pertanto, di non potere inviare il ricorso al contro interessato.

Chiede, dunque, il ricorrente che la Commissione dichiari l'illegittimità della condotta tenuta dal Comune resistente e adotti ogni conseguente provvedimento.

DIRITTO

Preliminarmente, la scrivente Commissione si dichiara competente ad esaminare il presente gravame affinché l'assenza del difensore civico non si traduca in una menomazione della tutela del diritto di accesso.

L'art. 12, comma 1 del d.P.R. n. 184 del 2006, attribuisce al controinteressato la possibilità di adire la Commissione avverso le determinazioni che consentono l'accesso.

Nel caso in esame, la società ricorrente lamenta il mancato rispetto dell'art. 3 del d. P. R. n. 184 del 2006, contestualmente dichiarando di non conoscere il nominativo dell'accidente.

Pertanto, il ricorso è ammissibile ai soli effetti dichiarativi.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso nei sensi di cui in motivazione.

18 marzo 2014

### **31 Accesso alla richiesta di tentativo obbligatorio di conciliazione, nonché ai relativi verbali**

FATTO

Il sig. ... ed altri, rappresentati e difesi dall'avv..., riferiscono di aver presentato istanza di accesso in data 17 dicembre 2013 alle lettere di richiesta del tentativo obbligatorio di conciliazione nonché ai relativi verbali, in merito al riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata presso l'ISTAT in ragione di diversi contratti a termine intercorsi con gli accidentati.

La richiesta era motivata dalla necessità di produrre in giudizio la menzionata documentazione. Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 6 febbraio u.s., gli odierni esponenti hanno depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento. In data 21 febbraio u.s. parte resistente, riconoscendo il diritto degli istanti all'ostensione documentale domandata, ha fatto presente la genericità della richiesta relativa agli anni 2008-2009 senza indicazione di date, osservando comunque che in circa trenta giorni avrebbe consentito l'accesso.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si attinga ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accidente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera *a*), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: *a*) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto. Né la memoria difensiva di cui alle premesse in fatto consente di dichiarare cessata la materia del contendere, atteso che in essa si formula un mero rinvio temporale per consentire l'accesso che, di per sé, non è sufficiente a ritenere soddisfatto l'interesse degli odierni ricorrenti.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

18 marzo 2014

### **32 Accesso al verbale del Consiglio di classe – accessibilità da parte dei membri del consiglio**

FATTO

La Prof.ssa ..., in qualità di docente di sostegno della classe ..... a dell'I.I.S. "....." di Senigallia, ha presentato, in data 19 dicembre 2013 una istanza di accesso finalizzata alla visione ed estrazione di copia del verbale del Consiglio di Classe ..... a del 4 dicembre 2013.

A motivazione della richiesta, la ricorrente afferma che, in qualità di membro del Consiglio di Classe della ..... ed essendo stata assente giustificata per motivi di salute al suddetto Consiglio di classe, ha necessità di accedere ai chiesti documenti in quanto intende tutelarsi giuridicamente perché ha saputo che in questa riunione si è parlato di un nesso di causa tra lo scarso rendimento di uno studente diversamente abile, seguito dalla ricorrente, ed il fatto che la Prof.ssa ..... sia stata spesso assente negli ultimi mesi per motivi di salute, non potendo seguire il suo assistito.

La ricorrente afferma di aver potuto prendere visione del suddetto verbale in data 8 gennaio 2014, ma di non aver potuto estrarne copia.

In data 9 gennaio 2014, l'Amministrazione resistente ha comunicato alla ricorrente che l'estrazione di copia del verbale potrà avvenire solo se ci sarà il parere favorevole unanime di tutti i componenti del Consiglio di Classe.

In data 24 gennaio 2014, la ricorrente ha sollecitato l'Amministrazione a concedere copia del verbale.

In data 24 gennaio 2014, I.I.S. ha negato l'estrazione del documento in quanto ritiene che le motivazioni addotte dalla ricorrente non giustificano la richiesta.

In data 25 gennaio 2014, l'Amministrazione ha inviato una nuova comunicazione in cui aggiunge che alcuni componenti del Consiglio di Classe non hanno dato il loro consenso all'estrazione del verbale da parte della ricorrente.

In data 3 febbraio 2014, la ricorrente adiva la Commissione avverso il rigetto dell'Amministrazione resistente.

In data 20 febbraio 2014, l'Amministrazione resistente ha inviato una memoria nella quale comunica di aver sempre evaso le istanze di accesso inviate dalla ricorrente. L'I.I.S. sottolinea di aver già concesso alla ricorrente la visione del documento chiesto e che, per quanto riguarda l'estrazione dello stesso, ha sottoposto l'estrazione di copia al parere favorevole dei soggetti controinteressati in modo da tutelare il loro diritto alla riservatezza. L'Amministrazione tiene, altresì, a precisare che, in merito agli eventuali effetti che tale verbale può avere sulla posizione lavorativa della ricorrente, nulla è mai stato contestato alla docente in merito alla sua condotta ed alle sue assenze.

L'Amministrazione, infine, afferma che la mancata estrazione del verbale non possa precludere il diritto di esplicitare la propria funzione professionale, dal momento che la semplice visione dei contenuti appare sufficiente a soddisfare i requisiti di conoscenza necessari per la ricorrente.

## DIRITTO

Preliminarmente la Commissione osserva, che è diritto della ricorrente non solo di poter prendere visione ma anche di estrarre copia del documento chiesto.

Deve essere accolta l'istanza di accesso finalizzata all'estrazione di copia del verbale del Consiglio di Classe ..... del 4 dicembre 2013 chiesto dalla ricorrente, in quanto il documento richiesto è necessario per proporre un'azione volta alla tutela dei propri diritti. È infatti illegittimo il diniego dell'Amministrazione fondato esclusivamente sulla tutela della riservatezza del controinteressato. Al riguardo si rileva che l'art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990 stabilisce che il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogni qual volta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, e che "nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'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". In tale senso anche la costante giurisprudenza ha affermato che in caso "di dati sensibili, ossia di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convinzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, l'art. 16, comma 2, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 135 (ora art. 60 del 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." (fra le altre C. d. S. n. 1896 del 2005, T.A.R. Lazio Roma, n. 10620 del 2006). Nel presente ricorso, si ritiene che il diritto di difesa dei propri diritti sia da considerare di pari rango rispetto al diritto alla riservatezza delle persone cui si riferiscono i dati richiesti e che, pertanto, il diritto di accesso debba prevalere sul diritto alla riservatezza nei limiti, in cui esso è necessario alla difesa della tutela dei propri interessi.

### PQM

La Commissione, esaminato il ricorso, lo accoglie e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

18 marzo 2014

### **33 Accesso al proprio fascicolo personale da parte di un detenuto**

#### FATTO

Il signor ..., detenuto presso la Casa circondariale di Cagliari, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso al proprio fascicolo personale.

L'Amministrazione comunicava il rigetto di tale istanza di accesso.

Il signor ...adiva la Commissione per ottenere l'accesso al proprio fascicolo personale.

#### DIRITTO

Il ricorso merita di essere accolto, essendo indubbia, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/1990, la legittimazione del ricorrente ad accedere alla documentazione contenuta nel proprio fascicolo personale, trattandosi di documenti che concernono direttamente e personalmente il ricorrente.

### PQM

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

18 marzo 2014

### **34 Accesso a curriculum del vincitore di una selezione pubblica**

#### FATTO

La sig.ra ... riferisce di aver preso parte alla selezione pubblica per la selezione di un esperto nell'ambito del progetto denominato "Cittadinanza attiva".

Non essendo risultata vincitrice della detta selezione, in data 21 febbraio 2014 ha chiesto di poter accedere a diversi documenti tra cui il curriculum vitae della vincitrice, dott.ssa ....., per il quale parte resistente ha negato l'accesso adducendo profili di tutela della riservatezza della ..... medesima.

Contro tale nota la ..... ha depositato ricorso in termini alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento. In data 10 marzo parte resistente ha depositato memoria difensiva facendo presente, tra l'altro, di aver chiesto il consenso alla controinteressata in merito all'ostensione del c.v. ad esse riferibile.

#### DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla Sig.ra Napolitano si osserva quanto segue.

Il diniego impugnato, limitatamente al diniego di accesso al c.v. della controinteressata, appare illegittimo.

Ed invero, nelle procedure comparative come quella in esame, è consolidato l'orientamento che esclude la presenza di controinteressati. Tra le altre, di recente, TAR Bolzano, Sez. I, 13 dicembre 2011, n. 390, ove è dato leggere: "nell'ambito di una procedura concorsuale deve essere esclusa l'esigenza di riservatezza a tutela dei terzi relativamente ai documenti prodotti dai candidati, ai verbali, alle schede di valutazione e agli elaborati; ciò, in quanto i concorrenti, nel partecipare ad una competizione per propria natura di carattere comparativo, accettano l'uscita di tali atti dalla propria sfera personale e la loro acquisizione alla procedura; in modo che per detti documenti deve essere esclusa l'esigenza di riservatezza posta a tutela dei terzi concorrenti, che, partecipando ad una selezione concorsuale, hanno dato il loro consenso a confrontarsi in una procedura competitiva, nella quale assume rilievo determinante la maggior capacità di ogni concorrente".

Pertanto, non essendovi ragione di discostarsi dal predetto orientamento peraltro già condiviso dalla scrivente Commissione, il ricorso deve trovare accoglimento.

### PQM

La Commissione, nei sensi di cui in motivazione, accoglie il ricorso invitando l'Amministrazione a riesaminare la questione.

18 marzo 2014

**35 Accesso ai cedolini concernenti gli emolumenti corrisposti all'ex coniuge, ai fini della rideterminazione degli assegni di mantenimento.**

FATTO

La sig.ra ... riferisce di aver presentato all'amministrazione richiesta di accesso ai cedolini concernenti gli emolumenti corrisposti all'ex coniuge sig. ..., siccome documentazione rilevante ai fini della rideterminazione degli assegni di mantenimento.

Parte resistente ha negato l'accesso sulla scorta dell'intervenuta opposizione del controinteressato Sig. .... Contro tale determinazione la Sig.ra... ha presentato ricorso in termini alla scrivente Commissione. In data 10 marzo il controinteressato sig. ... si è costituito nel presente procedimento, depositando memoria difensiva di opposizione al chiesto accesso.

DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla sig.ra ... la Commissione osserva quanto segue.

In primo luogo deve osservarsi che il diniego di parte resistente si fonda esclusivamente sull'opposizione manifestata in sede procedimentale dal controinteressato, senza che l'amministrazione investita della vicenda procedesse ad alcun bilanciamento tra i contrapposti interessi.

Sul punto la Commissione rammenta che nel contrasto tra le posizioni giuridiche soggettive dell'accedente, da una parte, e del controinteressato titolare del diritto alla riservatezza, dall'altra, l'amministrazione non può limitarsi a sacrificare l'interesse del primo richiamando unicamente le doglianze del controinteressato il quale, se tale *modus procedendi* fosse legittimo, assurgerebbe a vero arbitro del prospettato conflitto senza possedere requisiti di terzietà. Tale bilanciamento, viceversa, deve essere effettuato dall'amministrazione che, nel caso in esame, a ciò si è sottratta.

Quanto alle ragioni del controinteressato, comunicate anche alla scrivente Commissione nel procedimento oggi in decisione, si osserva che l'assetto dei rapporti tra diritto di accesso e tutela dei dati personali desumibile dal sistema normativo attualmente in vigore, consente di affermare la prevalenza del primo sui dati comuni del terzo, la necessità di valutare la stretta indispensabilità dell'ostensione nel caso di conflitto con dati giudiziari, e la individuazione del pari rango costituzionale dei diritti sottostanti il bilanciamento qualora a venire in gioco siano dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale di terze persone (art. 24, comma 7, l. n. 241/90).

Nel caso di specie, pertanto, l'interesse qualificato dell'accedente prevale sul diritto alla riservatezza del controinteressato, ad eccezione di eventuali dati sensibili (non certo il domicilio o il codice IBAN che non possono essere considerati dati sensibili, contrariamente a quanto affermato dal sig. ...) che potranno essere all'uopo oscurati.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

18 marzo 2014

**36 Accesso a verbale di accertamento di irregolarità nell'impiego di due lavoratrici**

FATTO

Il 24 gennaio 2014 l'amministrazione resistente ha notificato al Sig. ...un verbale d'accertamento e notificazione, in cui vengono contestate alcune irregolarità nell'impiego di due lavoratrici, a oggi non più dipendenti della società. La società istante ha presentato domanda d'accesso. Il 13 febbraio l'INPS ha negato l'ostensione, sul presupposto dell'esclusione prevista dagli artt. 2 e 3 del decreto del Ministero del lavoro n. 757/94. Il 24 febbraio 2014, dolendosi di tale diniego, parte ricorrente si è rivolta a questa Commissione, chiedendone l'intervento. Parte resistente, con memoria, ha confermato il diniego, precisando che esso è opposto a esclusiva tutela della riservatezza delle lavoratrici coinvolte, e che il verbale d'accertamento sussume in modo analitico il contenuto delle dichiarazioni di quest'ultime.

DIRITTO

Se è pur vero che il citato regolamento, all' art. 2 c. 1 lettera c), sottrae al diritto d'accesso, in relazione alla esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, di gruppi, imprese e associazioni, documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi, è altrettanto vero che il connesso art. 3 dello stesso decreto prevede che la sottrazione all'accesso di tali dichiarazioni sia in vigore solamente finché perduri il rapporto di lavoro, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino a quella data sottoposti al segreto istruttorio penale. La ratio della norma mira difatti palesemente, nel caso delle dichiarazioni rese dai dipendenti in sede d'ispezione, più che alla tutela della riservatezza strettamente intesa, alla difesa della vita privata del lavoratore, nei riguardi dell'esigenza di protezione del dipendente, parte debole del rapporto contrattuale, da indebite ritorsioni padronali - con l'ovvio corollario dell'inutilità dell'esclusione qualora, come nel caso di specie, i lavoratori coinvolti non siano già più in servizio nell'impresa. Pertanto, ritenendo inconfidente, nello specifico, il richiamo regolamentare opposto da parte resistente, e considerando invece, a contrario, che i chiesti documenti presentano un indubbio interesse per l'accedente, in termini di difesa dei propri interessi giuridici, e sono quindi accessibili ai sensi dell'art. 24 c. 7 della legge 241/90, questa Commissione ritiene di dover considerare l'odierno gravame meritevole d'accoglimento.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, l'accoglie, e per l'effetto invita l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

18 marzo 2014

**37 Accesso a relazione inerente ricorso gerarchico - Accesso endoprocedimentale**

FATTO

L'istante il 27 gennaio 2014 ha chiesto all'Università in epigrafe d'accedere alla relazione datata 23 novembre 2013 e riportante i motivi del mancato accoglimento di un proprio ricorso gerarchico. Il 4 marzo 2014, dolendosi del mancato riscontro dell'istanza, il ricorrente si è rivolto a questa Commissione, chiedendone l'intervento.

#### DIRITTO

La richiesta d'ottenere copia di una relazione riportante i motivi del mancato accoglimento di un proprio ricorso gerarchico appare a questa Commissione meritevole d'accoglimento, poiché, stante la natura endoprocedimentale dell'atto chiesto, l'ostensibilità di quest'ultimo è garantita dagli articoli 7 e 10 della legge 241/90.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, invitando per gli effetti l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.  
18 marzo 2014

### **38 Visione ed estrazione di copia del Documento di Valutazione dei Rischi dell'istituto scolastico da parte di un Consigliere d'Istituto genitore di un alunno del medesimo – accesso endoprocedimentale**

#### FATTO

Il Sig. ..., in qualità di Consigliere dell'istituto scolastico ... e di genitore di un alunno del medesimo Istituto, ha presentato una istanza di accesso finalizzata alla visione ed estrazione di copia del Documento di Valutazione dei Rischi dell'I.C. "....." e di conoscere il nominativo del R.S.S.P. del suddetto Istituto.

L'Amministrazione resistente ha differito l'accesso affermando che il D.V.R. è in fase di aggiornamento "*poiché sono stati effettuati diversi interventi (rimozione amianto)*". Nella nota, l'Istituto ha affermato che la versione aggiornata del documento sarà disponibile da febbraio 2014.

In data 19 febbraio 2014, il Sig. ... ha inviato una nuova istanza di accesso chiedendo l'estrazione del D.V.R.

In data 27 febbraio 2014, il ricorrente ha inviato un atto di diffida e di messa in mora dell'I.C. ".....".

In data 6 marzo 2014, il ricorrente adiva la Commissione avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente.

#### DIRITTO

Il gravame risulta meritevole di accoglimento.

Poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica degli istanti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte del ricorrente.  
18 marzo 2014

### **39 Accesso a copia di memoria difensiva**

#### FATTO

Il Sig. ... ha presentato presso il Comando Carabinieri presso il M.A.E. una istanza di accesso finalizzata all'estrazione di copia delle memorie difensive prodotte dall'App. Sc. Sig. Antonio Saieva nell'ambito del procedimento disciplinare conclusosi in data 2 aprile 2010 – Prot. n. 119/21.

A motivazione della richiesta, il Sig. ... afferma di necessitare di tali documenti al fine di tutelare i propri diritti a seguito della citazione in giudizio promossa dall'App. Sc. .... presso il Tribunale civile di Roma (RG n. 36492/13) in merito a dei fatti accaduti nel corso del servizio prestato presso l'Ambasciata per l'Italia in Podgorica (Montenegro).

In data 24 gennaio 2014, il Comando Carabinieri presso il M.A.E. ha rigettato l'istanza in quanto tali documenti sono esclusi dall'accesso ai sensi dell'art. 1050 del D.P.R. n. 90 del 15 marzo 2010.

In data 22 febbraio 2014, il ricorrente adiva la Scrivente avverso il rigetto dell'Amministrazione resistente.

#### DIRITTO

Deve essere accolta l'istanza di accesso presentata dal Sig. Barbanti e finalizzata all'estrazione di copia delle memorie difensive prodotte dall'App. Sc. Sig. .... nell'ambito del procedimento disciplinare conclusosi in data 2 aprile 2010 – Prot. n. 119/21, in quanto i documenti richiesti sono necessari per proporre un'azione volta alla tutela dei propri diritti. È infatti illegittimo il diniego dell'Amministrazione fondato esclusivamente sulla tutela della riservatezza del controinteressato. Al riguardo si rileva che l'art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990 stabilisce che il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogni qual volta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, e che "nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'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". In tale senso anche la costante giurisprudenza ha affermato che in caso "di dati sensibili, ossia di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convinzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, l'art. 16, comma 2, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 135 (ora art. 60 del 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." ( fra le altre C. d. S. n. 1896 del 2005, T.A.R. Lazio Roma, n. 10620 del 2006). Nel presente ricorso, si ritiene che il diritto di difesa dei propri diritti sia da considerare di pari rango rispetto al diritto alla riservatezza delle persone cui si riferiscono i dati richiesti e che, pertanto, il diritto di accesso debba prevalere sul diritto alla riservatezza nei limiti, in cui esso è necessario alla difesa della tutela dei propri interessi.

#### PQM

La Commissione, esaminato il ricorso, lo accoglie e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.  
18 marzo 2014

**40 Accesso al fascicolo relativo al procedimento introdotto dall'istanza di concessione della pensione privilegiata ordinaria**

FATTO

Il signor ....., in data 3.2.2014 chiedeva di poter accedere al fascicolo relativo al procedimento introdotto dall'istanza di concessione della pensione privilegiata ordinaria avanzata dal signor ....., ai sensi dell'art. 67 dsl d.p.r. n. 1092/1973.

Formatosi il silenzio- rigetto su tale istanza di accesso, il signor ....., in data 12.3.2014, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del silenzio-rigetto in questione, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto, venendo in rilievo un accesso di tipo endoprocedimentale, al quale l'odierno ricorrente è legittimato, in forza del combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge n. 241/1990.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.  
9 aprile 2014

**41 Accesso ai documenti inerenti l'attribuzione dei punteggi per la promozione al grado superiore**

FATTO

Il signor ..., M.lo prima classe, in data 18.2.2014, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso ai documenti in base ai quali era stato attribuito il punteggio ai Marescialli di 1^ classe dell'Aeronautica Militare valutati per la promozione al grado superiore, riferita all'aliquota ordinaria del 31 dicembre 2010, al fine di accertare se fossero stati compiuti errori od irregolarità in sede di attribuzione del punteggio.

Formatosi il silenzio-rigetto sull'istanza di accesso in questione, l'accedente, in data 24.3.2014 adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, assumesse le conseguenti determinazioni.

La Direzione Generale per il personale militare II Reparto del Ministero della difesa, in data 1.4.2014 inviava una memoria nella quale, pur manifestando la propria disponibilità a consentire l'accesso alla documentazione posta a fondamento della valutazione operata nei confronti del ricorrente- che, pur essendo stato riconosciuto idoneo all'avanzamento non era stato promosso al grado superiore di Primo Maresciallo, poiché il punteggio attribuitogli non gli aveva consentito di essere ricompreso nel novero dei sottufficiali da promuovere-, esprimeva l'avviso che l'istanza di accesso del ricorrente, così com'era stata formulata fosse generica e preordinata ad un controllo generalizzato dell'operato dell'Amministrazione.

DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto.

Non vi è dubbio che la documentazione richiesta dal ricorrente inerisce al procedimento di valutazione per la promozione al grado superiore di Primo Maresciallo riferito all'aliquota ordinaria del 31 dicembre 2010, al quale l'odierno ricorrente aveva partecipato.

La partecipazione a tale procedimento legittima lo stesso ad accedere ai documenti richiesti, in quanto atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10, comma 1, lettera a) della legge n. 241/1990, senza necessità di dimostrare la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente rilevante e collegata ai documenti in questione, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della stessa legge.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.  
9 aprile 2014

**42 Accesso a un'istanza di accesso alla relazione di servizio redatta in occasione del sopralluogo effettuato dai Carabinieri all'esito della quale l'accedente era stato denunciato all'autorità giudiziaria per maltrattamento di pulcini .**

FATTO

Il signor ..., in qualità di Presidente e di legale rappresentante della ..... - ..... Onlus, in data 17.2.2014 rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso alla relazione di servizio redatta in occasione del sopralluogo effettuato dai Carabinieri nel mese di settembre del 2010 presso l'Azienda agricola ".....", sita in ....., all'esito della quale il legale rappresentante ed il gestore di fatto della predetta Azienda erano stati denunciati all'autorità giudiziaria per maltrattamento di numerosi pulcini prodotti dall'impianto di incubazione delle uova.

Tale istanza era giustificata con riferimento alla necessità di acquisire il documento richiesto ai fini dell'esercizio del diritto di difesa degli interessi giuridicamente rilevanti dell'Associazione di cui l'accedente era legale rappresentante, costituitasi parte civile nel processo penale pendente in fase di istruttoria dibattimentale dinanzi al Tribunale di Lanciano, avente ad oggetto i fatti in questione.

In data 25.3.2014 l'Amministrazione comunicava il rigetto dell'istanza di accesso in questione, ritenendo che la stessa dovesse essere indirizzata all'autorità giudiziaria.

In data 26.3.2014, il signor ....., nella suindicata qualità, 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

Il ricorso è meritevole di accoglimento, essendo giuridicamente infondata la pretesa dell'Amministrazione di subordinare l'accesso ad un documento formato dall'Amministrazione, non più coperto dal segreto delle indagini preliminari, ex art. 329 c.p.p., né sottratto all'accesso in forza di ulteriori disposizioni legislative o regolamentari.

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 aprile 2014

**43 Accesso a documenti amministrativi concernenti la candidata collocata in una posizione più favorevole rispetto all'accedente per il profilo di assistente amministrativo.**

FATTO

La signora ..., essendo utilmente inclusa nelle graduatorie di Circolo e Istituto di Terza Fascia del personale ATA della Provincia di Roma relative al triennio 2011-2014, il 20.1.2014 aveva presentato all'Istituto Istruzione Superiore ..... di Roma un'istanza di accesso a documenti amministrativi concernenti la signora ....., anche lei inclusa nelle medesime graduatorie in questione, collocata in una posizione più favorevole rispetto all'accedente per il profilo di assistente amministrativo.

Tale istanza veniva motivata facendo riferimento all'esigenza di verificare la correttezza del punteggio attribuito alla signora ....

Formatosi il silenzio-rigetto sulla predetta istanza di accesso, la signora ..... in data 10.3.2014 adiva la Commissione per ottenere l'accesso alla documentazione richiesta.

L'Amministrazione, in data 7.4.2014, inviava una nota nella quale riferiva di aver informato l'odierna ricorrente, con nota del 3.3.2014, che ove fossero trascorsi i 10 giorni assegnati alla controinteressata (signora ...) per l'eventuale interposizione di motivata opposizione all'accoglimento dell'istanza di accesso, si sarebbe consentito l'accesso ai documenti richiesti, dando conto della mancata presentazione della ricorrente presso l'Istituto indicato in epigrafe per la conclusione del procedimento.

DIRITTO

Preliminarmente la Commissione ritiene di dover escludere la possibilità di definire il ricorso dichiarando l'improcedibilità dello stesso per cessazione della materia del contendere, non risultando dalla nota inviata dall'Amministrazione alla Commissione l'esito dell'interpello alla contro interessata.

Il ricorso è meritevole di accoglimento, venendo in rilievo il diniego di consentire l'accesso ad atti endoprocedimentali, pertinenti al procedimento preordinato alla formazione delle graduatorie di Circolo e Istituto di Terza Fascia del personale ATA della Provincia di Roma relative al triennio 2011-2014 nelle quali è inclusa la ricorrente, la cui accessibilità alla stessa 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.

9 aprile 2014

**44 estrazione di copia del contratto preliminare di compravendita**

FATTO

Il signor ..., di professione commercialista, avendo certificato, su incarico del Presidente di sezione del Tribunale di Ancona un rapporto di debito e credito fra due società di Ancona (..... s.r.l. e la ..... s.r.l.) derivante da un contratto preliminare di compravendita, in data 5.2.2014 rivolgeva all'Agenzia delle Entrate-Ufficio Territoriale di Genova 1, richiesta di estrazione di copia del contratto preliminare in questione, rappresentando il suo interesse all'acquisizione del documento richiesto per difendere le sue ragioni nel giudizio pendente dinanzi alla Corte di Appello di Genova tra l'accedente ed il Fallimento della ..... s.p.a.

L'Amministrazione, con nota del 19.2.2014, comunicava il rigetto della predetta istanza di accesso, sul rilievo che, ai sensi dell'art. 18, comma 3 del d.p.r. n. 131/1986, in forza del quale gli atti registrati sarebbero accessibili solo alle parti contraenti, ai loro aventi causa, nonché a coloro nel cui interesse la registrazione è stata eseguita.

DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto nei limiti appresso indicati.

E' la stessa Amministrazione a richiamare il disposto dell'art. 5, lettera e) del D.M. n. 603/1996, che fa salva la possibilità di visionare gli atti registrati ove necessaria per la cura o difesa di interessi giuridicamente rilevanti, previa apposita richiesta debitamente motivata.

Nel caso di specie è indubbio che il ricorrente abbia debitamente giustificato, con riferimento alla necessità di acquisire il documento richiesto per difendere i suoi interessi giuridicamente rilevanti nel giudizio civile menzionato dallo stesso, la sua istanza di accesso.

Pertanto il rifiuto dell'Amministrazione di consentire di visionare il contratto preliminare menzionato dal ricorrente si appalesa illegittimo, tanto anche a prescindere dalla probabile illegittimità del D.M. *in parte qua* in quanto limita le modalità di accesso alla sola visione, illegittimità, peraltro, non sindacabile da questa Commissione..

PQM

La Commissione accoglie il ricorso *in parte qua*, invitando l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.

Roma, 9 aprile 2014

**45 Accesso ai documenti in base ai quali era stato attribuito il punteggio ai Marescialli di 1<sup>a</sup> classe dell'Aeronautica Militare valutati per la promozione al grado superiore**

FATTO

Il signor ..., M.lo prima classe, in data 13.2.2014, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso ai documenti in base ai quali era stato attribuito il punteggio ai Marescialli di 1<sup>a</sup> classe dell'Aeronautica Militare valutati per la promozione al grado superiore, riferita all'aliquota ordinaria del 31 dicembre 2010, al fine di accertare se fossero stati compiuti errori od irregolarità in sede di attribuzione del punteggio.

Formatosi il silenzio-rigetto sull'istanza di accesso in questione, l'accedente, in data 17.3.2014, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, assumesse le conseguenti determinazioni.

La Direzione Generale per il personale militare II Reparto del Ministero della difesa, in data 1.4.2014 inviava una memoria nella quale, pur manifestando la propria disponibilità a consentire l'accesso alla documentazione posta a fondamento della valutazione operata nei confronti del ricorrente- che, pur essendo stato riconosciuto idoneo all'avanzamento non era stato promosso al grado superiore di Primo Maresciallo, poiché il punteggio attribuitogli non gli aveva consentito di essere ricompreso nel novero dei sottufficiali da promuovere-, esprimeva l'avviso che l'istanza di accesso del ricorrente, così com'era stata formulata fosse generica e preordinata ad un controllo generalizzato dell'operato dell'Amministrazione.

## DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto.

Non vi è dubbio che la documentazione richiesta dal ricorrente inerisce al procedimento di valutazione per la promozione al grado superiore di Primo Maresciallo riferito all'aliquota ordinaria del 31 dicembre 2010, al quale l'odierno ricorrente aveva partecipato.

La partecipazione a tale procedimento legittima lo stesso ad accedere ai documenti richiesti, in quanto atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10, comma 1, lettera a) della legge n. 241/1990, senza necessità di dimostrare la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente rilevante e collegata ai documenti in questione, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della stessa legge.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.  
9 aprile 2014

### **46 Accesso ai documenti inerenti la propria posizione n. 32013307 relativa al versamento dei contributi per riscatto del corso di laurea.**

FATTO

Il ricorrente, il 10 gennaio 2014, ha chiesto di potere accedere ai documenti inerenti la propria posizione n. 32013307 relativa al versamento dei contributi per riscatto del corso di laurea. Motiva il ricorrente che l'Inps resistente avrebbe revocato il servizio di addebito diretto sul conto corrente bancario a seguito di una presunta revoca del ricorrente stesso, mai comunicata.

Avverso il silenzio rigetto il ricorrente ha adito la scrivente Commissione l'11 marzo 2014.

DIRITTO

Il ricorrente è titolare di un interesse endoprocedimentale, di cui all'art. 10 della legge n. 241 del 1990, ad accedere ai documenti del procedimento inerente il versamento dei contributi per il riscatto del corso di laurea.

PQM

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

9 aprile 2014

### **47 Accesso ad un documento menzionato nel provvedimento disciplinare**

FATTO

Il ricorrente, direttore dei servizi generali ed amministrativi dell'amministrazione resistente, dopo avere ricevuto la sanzione disciplinare di sospensione di due giornate lavorative, ha chiesto di potere accedere ad un documento menzionato nel provvedimento disciplinare stesso, ossia il documento contenente la testimonianza della professoressa ..... nonché qualsiasi atto o documento rilevante per il procedimento disciplinare in questione. Ciò al fine di tutelare i propri diritti ed interessi nelle sedi opportune.

L'amministrazione resistente, con provvedimento del 20 febbraio 2014, ha negato il chiesto accesso affermando che i documenti oggetto dell'istanza hanno carattere "personalissimo", che l'istanza non è correttamente motivata e, infine, che il ricorrente è privo di un interesse qualificato.

Avverso il provvedimento di rigetto, il sig. ...., il 13 marzo 2014, ha presentato ricorso a questa Commissione chiedendo di ordinare all'amministrazione resistente l'esibizione ed il rilascio dei chiesti documenti.

Il presente gravame non è stato notificato alla contro interessata prof.ssa .....

DIRITTO

Preliminarmente la Commissione osserva quanto segue.

Il ricorso in esame non può essere accolto, con riferimento alla richiesta di copia della testimonianza della prof.ssa ....., poiché investe dati di una controinteressata, già individuata in sede di presentazione della richiesta di accesso, alla quale il ricorso stesso doveva essere notificato, a pena di inammissibilità, ai sensi dell'art. 12, comma 7, lett. c), del d.P.R. n. 184/2006.

Relativamente agli altri documenti rilevanti per il procedimento disciplinare in esame, si ritiene che il ricorrente sia titolare di un interesse endoprocedimentale ad accedervi, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 241 del 1990, atteso che ineriscono un procedimento che ha prodotto effetti diretti nella sfera giuridica del ricorrente.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, in parte, dichiara il ricorso inammissibile, ai sensi dell'art. 12, comma 4, lett. b) e comma 7, lett. c) del d.P.R. n. 184 del 2006, in parte lo accoglie e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

9 aprile 2014

### **48 Accesso alle comunicazioni in possesso di Equitalia Sus S.p.A. e ricevute da Roma Capitale in merito ad una cartella esattoriale indirizzata all'esponente e in precedenza annullata dal Giudice di Pace**

FATTO

Il Sig. ... in proprio ha presentato in data 21 febbraio u.s. richiesta di accesso alle comunicazioni in possesso di Equitalia Sus S.p.A. e ricevute da Roma Capitale in merito ad una cartella esattoriale indirizzata all'esponente e in precedenza annullata dal Giudice di Pace.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 25 marzo u.s., il ..... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

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

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione.

9 aprile 2014

**49 Accesso al verbale di una riunione tenutasi presso l'Istituto resistente nel corso della quale si sono affrontate tematiche afferenti la vita scolastica della figlia dell'odierna esponente**

FATTO

La Sig.ra ..., nella qualità di genitore esercente la potestà sulla figlia minore ....., riferisce di aver presentato in data 13 febbraio u.s. richiesta di accesso al verbale di una riunione tenutasi presso l'Istituto resistente in data 16 gennaio 2014 e nel corso della quale si sono affrontate tematiche afferenti la vita scolastica della figlia dell'odierna esponente.

Parte resistente non ha fornito formale riscontro all'istanza ostensiva e pertanto, in data 17 marzo u.s., la Sig.ra ... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla sig.ra Amicone la Commissione osserva quanto segue.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione.

9 aprile 2014

**50 Accesso a Elenco contenente i nominativi del personale utilizzato nelle attività e progetti retribuiti con il fondo di istituto con relative somme elargite per l'anno 2012/2013; 2) criteri di individuazione e modalità di utilizzazione del personale in progetti derivanti da specifiche disposizioni legislative, nonché da convenzioni o accordi di programma stipulati dall'istituzione scolastica o dall'amministrazione scolastica periferica con altri enti o istituzioni; 3) verifica della contrattazione collettiva integrativa sull'utilizzo delle risorse d'istituto**

FATTO

Il sig. ...., nella qualità di legale rappresentante dell'associazione ... riferisce di aver presentato in data 2 febbraio u.s. richiesta di accesso alla seguente documentazione: 1) Elenco contenente i nominativi del personale utilizzato nelle attività e progetti retribuiti con il fondo di istituto con relative somme elargite per l'anno 2012/2013; 2) criteri di individuazione e modalità di utilizzazione del personale in progetti derivanti da specifiche disposizioni legislative, nonché da convenzioni o accordi di programma stipulati dall'istituzione scolastica o dall'amministrazione scolastica periferica con altri enti o istituzioni; 3) verifica della contrattazione collettiva integrativa sull'utilizzo delle risorse d'istituto.

L'associazione esponente ha motivato la richiesta di accesso specificando di voler verificare il pagamento per prestazioni retribuite con il fondo d'istituto per conto di un iscritto all'organizzazione sindacale.

In data 22 febbraio l'Istituto resistente ha negato l'accesso, significando al riguardo che l'O.S. non sarebbe titolare di interesse qualificato all'accesso, avendolo richiesto in nome e per conto di un non meglio individuato iscritto; quanto poi alla verifica delle risorse di Istituto di cui alla contrattazione collettiva integrativa, parte resistente ritiene di non ostendere la chiesta documentazione in quanto l'O.S. odierna ricorrente non è fornita di rappresentatività.

Contro tale diniego l'O.S. ha presentato ricorso alla scrivente Commissione in termini chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla O.S. .... la Commissione osserva quanto segue.

Quanto al primo profilo del diniego impugnato, relativo alla genericità della richiesta per non avere l'O.S. ricorrente indicato le generalità del proprio iscritto a tutela del quale ha avanzato richiesta di accesso, si formulano le seguenti riflessioni.

In termini generali le organizzazioni sindacali possono esercitare il diritto di accesso ai documenti amministrativi sia per la tutela di interessi riferibili direttamente al sindacato in quanto tale che per la tutela di posizioni giuridiche dei propri iscritti. Sul punto l'orientamento della giurisprudenza amministrativa è costante ed univoco (in tal senso, Cons. Stato Sez. VI, 20/11/2013, n. 5511, per il quale: "*Sussiste il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare il diritto di accesso agli atti della P.A. per la cognizione di documenti che*

possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione").

Pertanto, pur non essendo stato specificato il nominativo del soggetto iscritto nel cui interesse la ricorrente ha presentato a suo tempo la denegata richiesta di accesso, ciò non osta al rilascio del chiesto documento.

Con riferimento poi all'opposta carenza di rappresentatività sindacale in merito alla contrattazione di istituto, si rileva che essa si colloca su un piano differente rispetto a quello, oggi in esame, dell'accesso alla documentazione che ne è scaturita per la quale, ad avviso della scrivente Commissione, il sindacato ricorrente è titolare di posizione qualificata all'accesso.

Pertanto il ricorso merita di essere accolto.

PQM

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

9 aprile 2014

## **51 Accesso a un accertamento medico disposto dall'amministrazione nei confronti dell'esponente**

FATTO

Il Sig. ... riferisce di aver presentato in data 11 febbraio u.s. richiesta di accesso "agli atti relativi al foglio n. 728/8 P del 04.06.2012" a sua volta relativo ad un accertamento medico disposto dall'amministrazione nei confronti dell'esponente.

Con nota del 3 marzo successivo, parte resistente si è limitata a riferire all'odierno ricorrente che la visita disposta nei suoi confronti è scaturita da un'ordinaria attività di controllo delle assenze del personale e che da essa non è scaturita alcuna comunicazione all'autorità giudiziaria, senza pronunciarsi in concreto sull'istanza ostensiva datata 11 febbraio 2014.

Pertanto, in data 24 marzo u.s., il Baldi ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

Con nota del 4 aprile 2014, l'amministrazione resistente insisteva per il rigetto del ricorso.

DIRITTO

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

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il sostanziale silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e – atteso che, in concreto, l'amministrazione con la nota impugnata non si è espressamente pronunciata sull'istanza di accesso – di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione.

9 aprile 2014

## **52 Accesso ai verbali relativi alla procedura per il reclutamento dei tutor d'aula alla quale la medesima ricorrente aveva preso parte**

FATTO

La Sig.ra ..., docente a tempo indeterminato presso l'Istituto resistente, in data 27 gennaio u.s. ha chiesto di poter accedere ai verbali relativi alla procedura per il reclutamento dei tutor d'aula alla quale la medesima .... aveva preso parte.

Parte resistente ha negato l'accesso in data 11 febbraio, osservando che comunque all'esponente erano state assegnate 15 ore per il modulo New Technology, che non aveva presentato reclamo nei tre giorni successivi alla pubblicazione delle graduatorie e che le stesse graduatorie erano esenti da vizi.

Contro tale nota la .... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento. In data 29 marzo parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso, ma svolgendo unicamente argomentazioni afferenti la procedura per il reclutamento dei tutor d'aula, in questa sede da ritenersi inconferenti.

DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla sig.ra .... la Commissione osserva quanto segue.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il diniego opposto all'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto, atteso che nessuno degli argomenti ivi sviluppati appare giuridicamente fondato. Ed invero, la mancata proposizione del reclamo di cui al bando per le assegnazioni delle ore non incide sulla

facoltà di chiedere ed esercitare il diritto di accesso alla relativa documentazione; l'assegnazione di un monte ore alla ricorrente non esclude che la stessa potesse avere diritto ad un numero maggiore di ore e in tale prospettiva il chiesto e negato accesso trova la propria ragion d'essere. Infine, l'asserita correttezza dell'agire amministrativo è apoditticamente affermata dall'Istituto resistente e tuttavia, come detto, la *ratio* del diritto di accesso consiste, tra l'altro, nella possibilità in capo agli amministrati di avere piena comprensione dello svolgimento procedimentale dell'azione amministrativa.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione.

9 aprile 2014

**53 Accesso a delibera del commissario prefettizio del 7 luglio 2013, n. 7, relativa al piano di riequilibrio finanziario con relativo parere del revisore dei conti**

FATTO

L'avv. ..., in proprio, riferisce di aver presentato all'amministrazione comunale in data 11 febbraio u.s. istanza di accesso ai seguenti documenti: 1) delibera del commissario prefettizio del 7 luglio 2013, n. 7, relativa al piano di riequilibrio finanziario con relativo parere del revisore dei conti; 2) lettera istruttoria pervenuta al Comune dal Ministero dell'Interno prot. n. 58191/2013; 3) Lettera di risposta del Comune; 4) relazione del Comune relativa ai debiti certi ed esigibili trasmessa alla Corte dei Conti; 5) lettera di chiarimenti del 20 novembre 2013 trasmessa alla Corte dei Conti; 6) determina di impegno di spesa per il pagamento del collega .....; 7) nota del responsabile del settore n. 15544/2013.

La richiesta era motivata da esigenze di difesa in un giudizio pendente dinanzi al TAR Calabria per il pagamento delle competenze professionali maturate dal ricorrente nei confronti del Comune resistente, previamente riconosciute dal Tribunale ordinario con due decreti ingiuntivi del 2010.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 17 marzo u.s., il ..... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento. Il Difensore Civico non risulta istituito nelle varie articolazioni di governo della Regione Calabria.

In data 31 marzo u.s. parte resistente ha depositato nota difensiva con la quale da atto della messa a disposizione del documento di cui al punto n. 1, riferisce di non possedere alcun documento che possa soddisfare la richiesta relativamente ai documenti di cui al punto n. 6 mentre chiede integrazioni circa la motivazione dell'odierno ricorrente in ordine al documento di cui al punto n.7.

DIRITTO

In via preliminare, la Commissione constatata l'assenza del difensore civico sia a livello Provinciale che a livello Regionale, dichiara la propria competenza al fine di evitare un vuoto di tutela amministrativa.

Sul ricorso presentato dall'avv. .... la Commissione osserva quanto segue.

Con riferimento al doc. n. 1 delle premesse in fatto va dichiarata la cessazione della materia del contendere alla luce della nota difensiva dell'amministrazione di cui alle premesse in fatto.

Per il documento di cui al punto n. 6, viceversa, il ricorso è inammissibile non esistendo la documentazione richiesta dal ricorrente.

Quanto alla parte residua della richiesta di accesso formulata dal Peronace la Commissione osserva quanto segue.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso.

PQM

La Commissione dichiara improcedibile il ricorso per cessazione della materia del contendere con riferimento ai documenti di cui al punto n. 1 delle premesse in fatto; lo dichiara inammissibile per i documenti di cui al punto n. 6 delle medesime premesse, lo accoglie per il resto della documentazione richiesta invitando l'amministrazione a riesaminare la questione.

9 aprile 2014

**54 Accesso a copia del verbale del Consiglio di Istituto**

FATTO

Il sig. ..., nella qualità di rappresentante di classe dei genitori e di genitore di un'alunna, ha chiesto all'Istituto resistente copia del verbale del Consiglio di Istituto del mese di settembre 2013.

Tale documento è stato rilasciato all'odierno esponente il successivo 17 gennaio 2014, ma in forma incompleta e senza allegati. Pertanto in data 24 gennaio il ..... ha chiesto l'ostensione integrale del suddetto verbale senza ottenere risposta dall'amministrazione scolastica.

Contro tale silenzioso diniego, il sig. .... in data 24 marzo u.s. ha depositato ricorso alla Commissione chiedendone l'accoglimento. In data 2 aprile è pervenuta memoria difensiva con la quale parte resistente specifica le parti del verbale del Consiglio di Istituto coperte da ommissis; in particolare si tratta dei nominativi dei consiglieri che si sono espressi in disaccordo in merito ad una proposta fatta dal Consiglio e una tabella riassuntiva delle variazioni di bilancio intercorse nei mesi precedenti alla riunione del Consiglio medesimo.

DIRITTO

Sul ricorso presentato dal sig. Ricci la Commissione osserva quanto segue.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Nel caso di specie, avendo parte resistente fornito copia del chiesto verbale non è in discussione la titolarità di un interesse qualificato all'accesso in capo al Sig. .... Inoltre, essendo stato esibito il verbale con una serie di *omissioni*, e non avendo l'Istituto riscontrato la richiesta del 24 gennaio di cui alle premesse in fatto, si ritiene che il ricorso presentato per l'ottenimento della versione integrale del verbale meriti di essere accolto anche con riferimento alle parti del verbale dettagliate nella memoria difensiva di cui alle premesse in fatto per le quali non si rinvergono motivi ostativi all'ostensione.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione.

9 aprile 2014

**55 Accesso a graduatoria degli assistenti familiari all'infanzia; 2) bando di selezione; 3) criteri di attribuzione dei punteggi; 4) curricula delle assegnatarie degli incarichi**

FATTO

Il Sig. ... in data 6 febbraio ha presentato richiesta di accesso alla seguente documentazione: 1) graduatoria degli assistenti familiari all'infanzia; 2) bando di selezione; 3) criteri di attribuzione dei punteggi; 4) curricula delle assegnatarie degli incarichi.

La domanda veniva motivata in ragione della partecipazione dell'esponente alla procedura selettiva menzionata, all'esito della quale su due posti disponibili il sig. Olivito figurava terzo in graduatoria.

Parte resistente ha negato l'accesso con nota recante la data del 3 marzo u.s., osservando quanto alla graduatoria, al bando ed ai criteri per l'assegnazione dei punteggi, che la relativa documentazione poteva essere direttamente reperita sul sito istituzionale della scuola, fornendo al riguardo le relative indicazioni.

Quanto ai curricula, l'accesso veniva negato asserendo il difetto di interesse del sig. ...., la genericità della richiesta comunque, ad avviso di parte resistente, preordinata ad un controllo diffuso sull'operato dell'amministrazione.

Contro tale nota il sig. .... ha presentato in termini ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

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

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

La fattispecie oggi all'esame della scrivente Commissione partecipa delle caratteristiche dell'accesso endoprocedimentale di cui all'art. 10 della legge n. 241/90, in relazione al quale è pacifico che colui che prenda parte ad un procedimento, sia pure con i limiti di cui al successivo art. 24, abbia diritto di accedere a tutti i documenti del procedimento medesimo. Pertanto, proprio la circostanza opposta da parte resistente – cioè a dire l'essersi il ricorrente collocato come terzo nella graduatoria in questione – fornisce un ulteriore tratto di legittimazione al ricorrente medesimo, atteso che i posti per i quali è stata avviata la selezione erano due e dunque ha tutto l'interesse a verificare anche i curricula delle vincitrici che, trattandosi di selezione pubblica, non rivestono per giurisprudenza costante, la qualifica di controinteressate.

Lo stesso è a dirsi per gli altri documenti richiesti per i quali l'amministrazione ha fornito indicazioni circa la loro pubblicazione sul sito dell'istituto. Al riguardo si osserva che l'avvenuta pubblicazione di un documento non ne esclude l'accessibilità, come costantemente affermato dalla scrivente Commissione e, in più di un'occasione, anche dal giudice amministrativo (in senso conforme, T.A.R. Campania Napoli Sez. V, 09/12/2002, n. 7888).

Pertanto il ricorso merita di essere accolto.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione.

9 aprile 2014

**56 Accesso ad atti relativi a procedimenti disciplinari**

FATTO

L'istante ha chiesto il 12 gennaio 2014 all'amministrazione in epigrafe d'accedere agli atti relativi a tre procedimenti disciplinari a proprio carico, in merito ai quali sarebbe pendente ricorso innanzi al Giudice amministrativo. Il 12 febbraio 2014 il Provveditorato ha negato l'ostensione, sul presupposto che i termini per impugnare i procedimenti disciplinari sarebbero trascorsi. Dolendosi di tale rigetto, il ricorrente ha chiesto l'intervento di questa Commissione. Parte resistente, con memoria, ha confermato il diniego.

DIRITTO

La Commissione ritiene l'odierno gravame meritevole di accoglimento. Non ci sono dubbi sulla legittimazione all'accesso del ricorrente quando il documento oggetto della richiesta di accesso riguarda il ricorrente stesso e l'accesso è del tipo endoprocedimentale, per il quale l'orientamento del giudice amministrativo è costante nel senso che "il soggetto la cui posizione giuridica è incisa da un provvedimento amministrativo null'altro deve dimostrare, per giustificare l'actio ad exhibendum nei confronti degli atti formati nel relativo procedimento, se non la sua veste di destinatario del provvedimento stesso, posto che in tal caso l'interesse giuridicamente rilevante risulta già normativamente qualificato dagli artt. 9 e 10 legge n. 241 del 1990".

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, e per gli effetti invita l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

9 aprile 2014

**57 Accesso ai documenti inerenti la procedura per l'ottenimento della cittadinanza**

FATTO

La Sig.ra ... ha presentato l'istanza per l'ottenimento della cittadinanza italiana presso la Prefettura di Padova.

La Sig.ra ..., ha inviato una istanza di accesso al Ministero dell'Interno, finalizzata alla presa visione ed estrazione di copia degli atti del procedimento, in particolare degli atti istruttori e dei pareri già acquisiti dal Ministero.

In data 27 marzo 2014 il ricorrente adiva la Commissione avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente.

In data 24 marzo 2014, la Prefettura di Milano ha inviato una memoria nella quale comunica di aver completato, per quanto di sua competenza, ai fini dell'espletamento della pratica. La stessa si trova in istruttoria presso il Ministero dell'Interno, dove è in via di valutazione.

#### DIRITTO

Il gravame risulta meritevole di accoglimento.

Poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica degli istanti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte della ricorrente.

9 aprile 2014

### **58 Visione ed estrazione di copia di tutta la documentazione in possesso dell'Amministrazione relativa alle richieste di intervento fatte negli anni dai ricorrenti in merito ai buoni postali intestati alla Sig.ra Lina Biondi, deceduta il 19 dicembre 2011, rubati nel 2008 a seguito di un furto subito**

#### FATTO

I Sigg. ..., in qualità di eredi della Sig.ra ..., hanno presentato, in data 10 dicembre 2013, una istanza di accesso presso la Direzione Regionale Toscana di Poste Italiane S.p.A., che ha ricevuto la raccomandata in data 10 gennaio 2014, finalizzata alla presa visione ed estrazione di copia di tutta la documentazione in possesso dell'Amministrazione relativa alle richieste di intervento fatte negli anni dai ricorrenti in merito ai buoni postali intestati alla Sig.ra ....., deceduta il 19 dicembre 2011, rubati nel 2008 a seguito di un furto subito.

A motivazione della richiesta i ricorrenti, in quanto cointestatari dei suddetti buoni postali, hanno interesse a rientrarne in possesso ed a tutelare i propri diritti.

In data 7 marzo 2014, i Sigg. .... adivano il Difensore Civico della Regione Toscana avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente. Il Difensore Civico, appurata la natura di ente statale dell' Ufficio Postale di Nozzano, ha provveduto, in data 26 marzo 2014, ad inviare il gravame alla Scrivente.

#### DIRITTO

Il gravame risulta meritevole di accoglimento.

Poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica degli istanti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte dei ricorrenti.

9 aprile 2014

### **58 Accesso endoprocedimentale ai documenti inerenti la procedura per l'ottenimento della cittadinanza**

#### FATTO

La signora ..., cittadina peruviana, avendo chiesto la concessione della cittadinanza italiana, in data 13.3.2014, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso agli atti del procedimento preordinato attivato con la sua richiesta di concessione della cittadinanza italiana, chiedendo altresì che le venissero indicati i nomi dei funzionari responsabili del procedimento in questione, nonché lo stato di avanzamento dello stesso,

Formatosi il silenzio-rigetto sulla predetta istanza di accesso, l'accedente, in data 12.4.2014, chiedeva l'intervento della Commissione perché le fosse assicurato l'accesso agli atti richiesti.

#### DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto nella parte in cui si duole dell'omessa ostensione dei documenti richiesti, la cui accessibilità alla ricorrente è garantita dal combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10, lettera a) della legge n. 241/1990, trattandosi di atti endoprocedimentali.

Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile nella parte in cui si censura la mancata indicazione dei nomi dei funzionari responsabili del procedimento in questione nonché dello stato di avanzamento dello stesso, in ragione dell'inaccessibilità delle informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, ai sensi dell'art. 22, comma 4 della legge n. 241/1990, fermo restando l'obbligo dell'Amministrazione di fornire alla ricorrente siffatte informazioni, ai sensi dell'art. 8, comma 2 della predetta legge.

#### P.Q.M.

La Commissione accoglie il ricorso in *parte qua* e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione; dichiarandone l'inammissibilità nel resto.

Roma, 29 aprile 2014

**59 Accesso ad alcuni verbali relativi all'attività di organi collegiali di cui l'accedente era componente ( Collegi Docenti e Collegi di classe).**

FATTO

Il signor ....., docente a tempo indeterminato in servizio presso l'Istituto indicato in epigrafe, in data 25.3.2014, avendo necessità di difendersi in relazione ad una contestazione di addebito elevata nei suoi confronti, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso ad alcuni verbali relativi all'attività di organi collegiali di cui l'accedente era componente (Collegi Docenti e Collegi di classe).

L'Amministrazione comunicava il rigetto della predetta istanza di accesso, in ragione della mancata dimostrazione della sussistenza di un esplicito e specifico interesse connesso con ogni atto richiesto.

Il signor ... adiva la Commissione per sentir dichiarare l'illegittimità del diniego opposto dall'Amministrazione.

DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto, la Commissione ritenendo condivisibile l'assunto del ricorrente secondo il quale il possesso della qualità di componente di un organo collegiale è sufficiente a legittimarlo ad accedere ai verbali che documentano l'attività dell'organo, anche a non voler considerare la circostanza che l'istanza di accesso in questione appare giustificata, ex art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, dall'esigenza di acquisire i documenti richiesti ai fini dell'esercizio del diritto di difesa dell'accedente, in relazione al procedimento disciplinare pendente nei suoi confronti.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.  
19 aprile .2014

**60 Accesso a documenti del procedimento di condono edilizio ò in qualità di proprietario di immobili siti nel complesso condominiale confinante con gli immobili sottoposti al procedimento di condono.**

FATTO

Il ricorrente ha chiesto al comune resistente di potere accedere, nella forma della sola visione, a documenti del procedimento di condono edilizio presentate dai coniugi ... e ....; ciò in qualità di proprietario di immobile sito nel complesso condominiale denominato ..., confinante con gli immobili sottoposti al procedimento di condono.

Avverso il silenzio rigetto, il sig. .... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione.

Nel presente gravame il ricorrente chiede, inoltre, un parere circa la legittimità della richiesta del comune di pagamento di una somma per la sola visione dei documenti e se la condotta omissiva dei funzionari comunali dia luogo ad una responsabilità ai sensi dell'art. 328 c.p.

DIRITTO

Preliminarmente, la Commissione si dichiara competente ad esaminare il presente gravame affinché l'assenza del difensore civico comunale, provinciale e regionale, non si traduca in una menomazione degli strumenti a tutela del diritto di accesso.

Nel merito la Commissione osserva che l'accesso è stato richiesto ad un'amministrazione locale da parte di un cittadino residente nel relativo territorio e, pertanto, a regolamentare la fattispecie è la disciplina speciale di cui all'art. 10 TUEL il quale non contempla la motivazione della richiesta da parte dell'accedente, al contrario di quanto previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990.

Pertanto, il ricorso è fondato atteso che, trattandosi, di documenti comunali l'amministrazione avrebbe dovuto concedere il chiesto accesso.

In ordine alla richiesta di parere circa la legittimità della richiesta del comune resistente di pagamento di una somma per la visione dei documenti in proprio possesso la Commissione si è più volte espressa nel senso che la corresponsione dei costi di riproduzione e dei diritti di ricerca e visura può essere richiesta legittimamente dall'ente locale ma, in questo caso, l'importo (che non può essere predeterminato a livello generale, ma deve costituire oggetto di responsabile valutazione da parte di ogni singola amministrazione) deve essere equo e non esoso, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di contenuta misura del contributo, in quanto la richiesta di un importo elevato costituirebbe un limite all'esercizio del diritto di accesso. Pertanto, essendo difficile stabilirne la misura, la Commissione suggerisce di usare, come parametri per la definizione dei costi, quelli stessi che la direttiva del 19.3.1993 ha previsto per la fotocoproduzione cartacea (opportunamente da aggiornare), oltre a quelli per la ricerca degli atti e l'istruzione della pratica.

La Commissione, infine, dichiara la propria incompetenza a verificare la sussistenza in capo ai funzionari comunali della fattispecie di cui all'art. 328 c.p. atteso che la medesima "vigila affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge" (art. 27, comma 5 della legge n. 241 del 1990).

PQM

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

29 aprile 2014

**61 Accesso di un maresciallo alla documentazione caratteristica al medesimo riferentesi – Accesso endoprocedimentale**

FATTO

Il Sig. ..., maresciallo aiutante luogotenente in servizio presso il Nucleo Polizia Tributaria di ... , ha presentato in data 18 dicembre 2013 richiesta di accesso alla documentazione caratteristica al medesimo riferentesi.

Parte resistente ha negato l'accesso con provvedimento notificato lo scorso 18 marzo, adducendo la carenza di interesse diretto, concreto ed attuale in capo all'accedente.

Contro tale diniego Il ... ha presentato ricorso in termini chiedendone l'accoglimento. In data 18 aprile parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso, riproponendo in forma più articolata i medesimi motivi di cui al provvedimento impugnato.

DIRITTO

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

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il diniego opposto all'odierno ricorrente e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione.

29 aprile 2014

**62 Accesso al verbale e alla delibera del Consiglio d'istituto in base ai quali la classe della propria figlia ha un numero inferiore di ore di didattica rispetto alle altre - Natura endoprocedimentale dei documenti richiesti**

FATTO

Il ricorrente, in proprio e per conto della propria figlia minore ..., ha chiesto alla Scuola d'accedere al verbale e alla delibera del Consiglio d'istituto in base ai quali la classe della propria figlia ha un numero inferiore di ore di didattica rispetto alle altre. Tanto per tutelarsi da tale trattamento, che ritiene iniquo. Dolendosi del silenzio dell'amministrazione il ricorrente si è infine rivolto a questa Commissione, chiedendone l'intervento. Parte resistente, con memoria, ha affermato che non esistono documenti del Consiglio d'Istituto che esplicitino quanto richiesto dal ricorrente (ovvero "Delibera ... con cui si è stabilito che solo le classi a tempo normale del plesso Berti, per favorire le classi a tempo pieno sperimentale, effettuino 27 ore di didattica e che tutte le altre classi a tempo normale degli altri plessi ne effettuino 28,30"), e che la diversificazione del tempo-scuola è invece fra l'uno e l'altro plesso, adottata per volontà del Consiglio d'Istituto ed esplicitata prima delle iscrizioni alle famiglie con l'adozione degli orari.

DIRITTO

A parere di questa Commissione l'odierno gravame è meritevole di accoglimento, in conseguenza della natura endoprocedimentale dei documenti di cui è stata domandata ostensione, ai sensi dell'art. 7 c. 1 e dell'art. 10 c. 1 della legge 241 del 1990: pur non dubitando questa Commissione di quanto affermato dall'amministrazione sull'inesistenza di delibere che esplicitino esattamente quanto domandato nell'istanza originaria, non pare dubbia l'opportunità di interpretare l'odierna richiesta, in termini sostanziali, come domanda di accedere ai documenti in base ai quali l'alunna si trova, nei fatti, a usufruire di un'ora e mezza di didattica settimanale in meno rispetto ad altri bambini frequentanti l'Istituto. In tal senso la Scuola, senza fermarsi al dato meramente formalistico, ben potrà concedere accesso ai documenti in suo possesso in base a cui, dando espressione alla volontà del Consiglio d'Istituto, vengono differenziati gli orari fra classe e classe, o fra plesso e plesso: tali atti, presupposti alla sopra citata diminuzione delle ore di didattica, sono difatti suscettibili d'incidere nella sfera d'interessi del ricorrente e di sua figlia, e sono pertanto ostensibili.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, nei sensi di cui in diritto, e per l'effetto invita l'amministrazione a rivedere le proprie determinazioni entro trenta giorni.

29 aprile 2014

**63 Accesso alla graduatoria e accesso alle relazioni che l'amministrazione ha prodotto al Consiglio di Stato ai fini dell'espressione del parere sospensivo e di quello di merito Accesso endoprocedimentale**

FATTO

La ricorrente, dipendente del Corpo forestale, è risultata idonea non vincitrice in cinque procedure per la promozione a vice sovrintendente. In una di tali procedure l'amministrazione, a seguito di rinunce di terzi, ha scorso la graduatoria, saltando, però, la ricorrente, la quale ha impugnato il provvedimento, e inoltre ha chiesto all'amministrazione accesso alla graduatoria e accesso alle relazioni che l'amministrazione ha prodotto al Consiglio di Stato ai fini dell'espressione del parere sospensivo e di quello di merito. Dolendosi del silenzio dell'ispettorato parte ricorrente si è infine rivolta a questa Commissione, perché intervenga sul tacito diniego opposto al rilascio dei pareri resi al Consiglio di Stato.

DIRITTO

A parere di questa Commissione l'odierno gravame è meritevole di accoglimento, in conseguenza della natura endoprocedimentale dei documenti di cui è stata domandata ostensione, ai sensi dell'art. 7 c. 1 e dell'art. 10 c. 1 della legge 241 del 1990.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, e per l'effetto invita l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

29 aprile 2014

**64 Accesso alla la documentazione relativa alla "richiesta d'impiego, ex paragrafo 4 della Direttiva per l'impiego degli Ufficiali, Sottufficiali e Volontari di Truppa in servizio permanente in ambito nazionale ed estero," ed in particolare di accedere a "tutti i pareri infra-procedimentali espressi dalle Autorità intermedie sulla proposta d'impiego nei ciclici processi di pianificazione/programmazione-accesso endoprocedimentale"**

FATTO

Il sottotenente dell'Aeronautica Militare ... ha presentato una istanza di accesso presso la Direzione Impiego Personale Militare Aeronautica finalizzata alla presa visione ed estrazione di copia di tutta la documentazione relativa alla "richiesta d'impiego, ex paragrafo 4 della Direttiva per l'impiego degli Ufficiali, Sottufficiali e Volontari di Truppa in servizio permanente in ambito nazionale ed estero," formulata dal ricorrente, ed in particolare di accedere a "tutti i pareri infra-procedimentali espressi dalle Autorità intermedie sulla proposta d'impiego nei ciclici processi di pianificazione/programmazione del sottoscritto."

A motivazione della richiesta, il Sottotenente...afferma di necessitare dei chiesti documenti per tutelare i propri interessi in quanto, da quando ha presentato la propria richiesta di trasferimento, non ha ricevuto alcuna notizia in relazione allo stato di avanzamento del procedimento.

In data 10 aprile 2014, il ricorrente adiva la Commissione avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente.

#### DIRITTO

Il gravame risulta meritevole di accoglimento.

Poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica degli istanti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte del ricorrente

29 aprile 2014

### **65 Mancata allegazione delle ricevute di spedizione del ricorso ai controinteressati – inammissibilità del ricorso**

#### FATTO

Il signor ..., proprietario di un'unità immobiliare in Pontida, pervenutagli in eredità dal defunto padre .....,in data 19 marzo 2014 rivolgeva alla società ENEL Servizio Elettrico s.p.a./ENEL Distribuzione un'istanza di accesso ai documenti relativi ai contatori installati ed agli intestatari degli stessi presso l'immobile di via ..... n. ... (ora ....) in ..... al piano 1° con riferimento al periodo compreso tra il 1.1.1987 ed il 31.12.1997, al documento comprovante l'intestazione di almeno un contatore (e/o tutti quelli posti al piano 1° composto di 11 vani complessivi) al padre dell'accedente, signor ....., con indicazione del numero di vani/locali del piano 1° e/o almeno della disposizione degli appartamenti con riferimento al periodo compreso tra il 1.1.1987 ed il 31.12.1997), al documento comprovante l'intestazione di un contatore al signor ....., residente in ....., via ..... n. ...., all'eventuale documento comprovante che l'appartamento posto al piano 1°, sul lato sud-ovest, composto di 3 vani fino al 1993 o al 1994 non fosse stato interessato da fornitura di energia ovvero, in caso contrario, al documento relativo all'intestatario, agli eventuali documenti dai quali risultasse l'intestazione di contatore, con riferimento al predetto periodo, al piano 1°, alle signore ..... e ....., con esatta indicazione dell'appartamento oggetto di intestazione.

A sostegno della sua istanza di accesso il signor ..... faceva valere il suo interesse concreto alla conoscenza dei documenti richiesti per esigenze difensive a tutela del suo diritto di proprietà sul bene immobile pervenutogli a titolo successorio.

Formatosi il silenzio-rigetto sulla sua istanza di accesso, il signor ....., in data 2.5.2014 adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata l'illegittimità 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 è inammissibile, ai sensi del comma 4, lettera b) e del comma 7, lettera c), dell'art. 12 del d.p.r. n. 184/2006, non essendo state allegate al ricorso le ricevute comprovanti l'avvenuta spedizione, con raccomandata con avviso di ricevimento, di copia del ricorso ai controinteressati.

#### PQM

La Commissione dichiara l'inammissibilità del ricorso

20 maggio 2014

### **66 Accesso ai i documenti inerenti avviso di accertamento concernente IRPEF, addizionali regionali e comunali**

#### FATTO

Il signor .... rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso a tutti i documenti inerenti e legittimanti l'avviso di accertamento n. TI3010201467/2013, notificato in data 20 Novembre 2013, concernente IRPEF, addizionali regionali e comunali relativi all'anno di imposta 2010.

Formatosi il silenzio-rigetto sulla predetta istanza di accesso, il signor ... 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 merita di essere accolto, venendo in rilievo l'esercizio di accesso ad atti endoprocedimentali, la cui spettanza al ricorrente è fondata sul combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990, l'avviso di accertamento in questione incidendo sulla sua sfera giuridica.

#### 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.

20 maggio 2014

### **67 Accesso agli atti istruttori del procedimento conclusosi con la redazione del verbale di accertamento della violazione della normativa in materia di comunicazione preventiva di assunzione di lavoratori al centro per l'impiego, nonché in materia di informazioni ai lavoratori**

#### FATTO

La Società ... s.r.l., titolare dell'omonima struttura sanitaria situata in ...(SI), essendo stato redatto a suo carico un verbale unico di accertamento e notificazione in data 31.12.2013- con cui la Direzione Territoriale del lavoro di Siena aveva contestato all'odierna ricorrente la violazione della normativa in materia di comunicazione preventiva di assunzione di lavoratori al centro per l'impiego, nonché in materia di informazioni ai lavoratori-, in data 7.2.2014 chiedeva di avere accesso agli atti istruttori del procedimento conclusosi con la redazione del verbale in questione, ivi comprese le dichiarazioni dei lavoratori menzionate nel predetto verbale, al fine di essere messa in condizione di esercitare il proprio diritto di difesa in sede amministrativa ed in sede giudiziale.

L'Amministrazione, con nota del 25 marzo 2014, comunicava il rigetto dell'istanza di accesso agli atti, riservandosi di valutare la possibilità di consentire l'accesso alle sole dichiarazioni rilasciate dall'ex dipendente signor ...

Successivamente, in data 11 aprile 2014, l'Amministrazione manifestava il proprio consenso a rendere accessibili le dichiarazioni rese dal signor ... (l'unico dei lavoratori che avevano reso dichiarazioni a non esser più legato da un rapporto di lavoro con la società ricorrente).

In data 16 aprile 2014 la ... s.r.l. adiva la Commissione per sentir dichiarare il proprio diritto ad accedere agli atti istruttori del procedimento in questione, ivi comprese le dichiarazioni rese dai lavoratori.

#### DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto limitatamente alla parte in cui si contesta il diniego di accesso agli atti istruttori del procedimento in questione diversi dalle dichiarazioni rese dai lavoratori che sono tuttora legati alla società ricorrente da un rapporto di lavoro.

Il rigetto del ricorso limitatamente alla parte in cui si duole della mancata ostensione di siffatte dichiarazioni è imposto dal disposto dell'art. 2 del D.M. n. 757/1994- che sottrae all'accesso i documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive quando dalla loro divulgazione possano derivare pregiudizi a carico di lavoratori finché perduri il rapporto di lavoro-, dalla cui applicazione la Commissione non può prescindere.

#### PQM

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

20 maggio 2014

### **68 Accesso ai documenti della procedura di ammonimento ex art. 8 del d.l. 11/2009**

#### FATTO

La signora ..., avendo presentato presso il Commissariato di P.S. di ... istanza per l'ammonimento ex art. 8 del d.l. 11/2009 nei confronti del signor ..., suo ex compagno e convivente, nonché padre della comune figlia ..., in data 12.11.2013 si vedeva rigettare la predetta istanza.

A seguito della presentazione di un'istanza per aver accesso ai documenti della procedura, la Questura rilasciava solo una copia parziale della memoria difensiva redatta dal ..., nonché di 30 documenti prodotti da quest'ultimo.

In data 14.1.2014, la signora ... presentava un'ulteriore istanza al fine di accedere agli ulteriori documenti prodotti dal Greggio.

La Questura di Venezia, in data 31.1.2014, rigettava la predetta istanza di accesso, sul rilievo dell'inaccessibilità dei documenti richiesti, ai sensi dell'art. 3 del D.M. n. 415/1994.

La signora ..., in data 27.2.2014, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la illegittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

La Commissione, all'esito dell'adunanza del 18.3.2014, ritenuta la necessità di acquisire da parte dell'Amministrazione la specifica indicazione della categoria dei documenti sottratti all'accesso, ai sensi dell'art. 3 del D.M. n. 415/1994, nella quale rientrerebbero quelli richiesti dalla ricorrente, invitava l'Amministrazione a fornire la richiesta precisazione.

La Questura di Venezia, in data 29.4.2014, inviava una nota nella quale comunicava di aver messo a disposizione della ricorrente tutta la documentazione richiesta dalla stessa, salva l'obliterazione dei nominativi dei testimoni, precisando che l'Amministrazione, nel rigettare l'istanza di accesso del 14.1.2014, aveva inteso giustificare la sottrazione all'accesso della nota di trasmissione del Commissariato di P.S. di ..., richiamando il disposto dell'art. 3 del D.M. n. 415/1995.

#### DIRITTO

Il ricorso deve essere rigettato, sulla base dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione, essendo incontestabile che la nota di trasmissione del Commissariato di P.S. costituisca un documento presupposto per l'adozione del provvedimento adottato dall'autorità di pubblica sicurezza di cui si duole la ricorrente, rientrando, pertanto, nel novero dei documenti sottratti all'accesso, a norma dell'art. 3, comma 1, lettera a) del D.M. n. 415/1994.

#### PQM

La Commissione rigetta il ricorso.

20 maggio 2014

### **69 Accesso alla relazione redatta dall'Ufficiale inquirente in merito alla cessione del quinto del proprio stipendio, rappresentando la propria esigenza di acquisire tale documento nei procedimenti civili e penali in corso**

#### FATTO

La signora ..... rivolgeva al Comando del 72° Stormo dell'Aeronautica militare - Amministrazione presso la quale è impiegata - un'istanza di accesso alla relazione redatta dall'Ufficiale inquirente in merito alla cessione del quinto del proprio stipendio, rappresentando la propria esigenza di acquisire tale documento nei procedimenti civili e penali in corso.

L'Amministrazione comunicava il rigetto dell'istanza di accesso in questione, non essendo la stessa a conoscenza della pendenza dei procedimenti menzionati dall'accidente, fatta eccezione per un procedimento civile non attinente, peraltro, alla pratica alla quale era interessato l'accidente.

La signora ..... in data 4.5.2014, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità della determinazione impugnata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

#### DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto, trattandosi dell'esercizio del diritto di accesso ad atti endoprocedimentali, garantito ai sensi del combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge n. 241/1990, a nulla rilevando l'esistenza dei procedimenti civili o penali menzionati dalla ricorrente.

#### PQM

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

20 maggio 2014

**70 Accesso a copia di estratto conto previdenziale al fine di produrlo nel corso del giudizio pendente avente ad oggetto la modifica della sentenza di divorzio**

**FATTO**

Il signor ... rivolgeva un'istanza di accesso all'I.N.P.S. sede di Catania, al fine di acquisire copia dell'estratto conto previdenziale con gli importi erogati mensilmente alla signora ..., rappresentando il suo interesse ad accedere a tale documento al fine di produrlo nel corso del giudizio pendente nei suoi confronti nonché nei confronti della sua ex coniuge..., avente ad oggetto la modifica della sentenza di divorzio.

L'Amministrazione ha rigettato l'istanza di accesso in questione, invocando il disposto dell'art. 11 della legge 675/1996, in forza del quale il trattamento dei dati personali da parte dei privati sarebbe consentito solo con il consenso espresso dell'interessato.

Il signor... 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.

L'Amministrazione inviava una memoria nella quale richiama, a sostegno della determinazione di rigetto dell'istanza di accesso in questione, il Regolamento per la disciplina di accesso ai documenti, adottato con determinazione n. 366 del 5.8.2011, in forza del quale le informazioni riguardanti dati personali e sensibili sono fornite solo al diretto interessato ovvero a persone munite di delega sottoscritta dall'interessato e corredata da fotocopia del documento di riconoscimento.

**DIRITTO**

Il ricorso merita di essere accolto, venendo in rilievo, nel caso di specie, il cosiddetto accesso difensivo, garantito ex art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici, e non trattandosi di richiesta di accesso a documenti contenenti dati sensibili o giudiziari, l'accesso ai quali è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 (a norma del quale l'accesso è consentito solo in caso di parità di rango tra la situazione alla cui tutela è preordinato l'accesso ed i diritti dell'interessato), in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

Non vale richiamare il Regolamento per la disciplina di accesso ai documenti detenuti dall'I.N.P.S., dal momento che l'art. 20, comma 1, dello stesso riproduce pedissequamente il disposto dell'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.

20 maggio 2014

**71 Accesso agli estratti conto contributivi della ex coniuge dell'istante, al fine di verificare la possibilità di una revisione delle condizioni patrimoniali derivanti dalla separazione**

**FATTO**

Il sig. .... riferisce di aver presentato in propria richiesta di accesso agli estratti conto contributivi della sig.ra ... , ex coniuge dell'istante, al fine di verificare la possibilità di una revisione delle condizioni patrimoniali derivanti dalla separazione con la controinteressata.

Parte resistente ha negato l'accesso con nota del 4 aprile 2014 ha negato l'accesso richiamando la disposizione regolamentare INPS di cui all'art. 16 che esclude l'accessibilità della documentazione richiesta dal Marchesini. Contro tale diniego il Marchesini ha depositato in termini ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento. In data 15 maggio parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso.

**DIRITTO**

Con riferimento al ricorso presentato dal sig. ... la Commissione osserva quanto segue. Il diniego opposto da parte resistente si fonda sulle disposizioni regolamentari di cui all'art. 16 del regolamento INPS di cui alle premesse in fatto. Al riguardo la Commissione osserva che nel caso di specie viene in rilievo il cosiddetto accesso difensivo, garantito ex art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici, e che non trattasi di richiesta di accesso a documenti contenenti dati sensibili o giudiziari, l'accesso ai quali è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 (a norma del quale l'accesso è consentito solo in caso di parità di rango tra la situazione alla cui tutela è preordinato l'accesso ed i diritti dell'interessato), in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

Non vale, pertanto, richiamare il Regolamento per la disciplina di accesso ai documenti detenuti dall'I.N.P.S., dal momento che l'art. 20, comma 1, dello stesso riproduce pedissequamente il disposto dell'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.

20 maggio 2014

**FATTO**

Il ricorrente, assistente capo della Polizia di Stato, si duole del silenzio serbato dall'amministrazione sulla propria richiesta d'accedere ai documenti relativi alla propria istanza di trasferimento all'Ufficio di vigilanza sanitaria o al Servizio di coordinamento sanitario.

**DIRITTO**

A parere di questa Commissione l'odierno gravame è meritevole di accoglimento, in conseguenza della natura endoprocedimentale dei documenti di cui è stata domandata ostensione, ai sensi dell'art. 7 c. 1 e dell'art. 10 c. 1 della legge 241 del 1990.

**PQM**

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, e per l'effetto invita l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

20 maggio 2014

## 72 Accesso al proprio fascicolo personale

### FATTO

L'istante si duole del diniego con cui parte resistente gli ha negato accesso al proprio fascicolo personale per carenza d'interesse e insufficiente indicazione degli atti.

### DIRITTO

Questa Commissione ritiene prive di pregio le motivazioni opposte dall'amministrazione per giustificare il diniego. L'istante, in quanto pubblico dipendente, è difatti titolare di una posizione giuridicamente tutelata dall'art. 7 c. 1 e dall'art. 10 c. 1 della legge 241 del 1990 a conoscere i documenti contenuti nel proprio fascicolo personale, in conseguenza della natura costitutivamente endoprocedimentale di tali atti, senza che ricorra la necessità per il medesimo neppure di esternare espressamente la presenza di un immediato e concreto interesse. Per quanto poi riguarda l'indicazione degli atti, essa a parere di questa Commissione è sufficiente a consentirne l'individuazione: essendo la domanda rivolta a ottenere accesso ai documenti del fascicolo personale dell'istante, è agevolmente desumibile che gli atti d'interesse sono tutti quelli contenuti nel fascicolo personale contraddistinto dal nome e cognome dell'accedente.

### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, e per l'effetto invita l'amministrazione a rivedere le proprie determinazioni entro trenta giorni.

20 maggio 2014

## 73 Accesso atti relativi al procedimento d'accertamento medico-legale svoltosi sulla propria persona

### FATTO

Il sig. . . , ispettore capo della Polizia di Stato, ha chiesto all'Ufficio sanitario provinciale presso la Questura di Varese d'accedere agli atti relativi al procedimento d'accertamento medico-legale svoltosi sulla propria persona, al fine di comprendere il motivo di tale richiesta. La Questura ha risposto che il procedimento traeva origine da una missiva riservata in possesso dell'ufficio, nulla aggiungendo in merito alla richiesta ostensiva. L'istante, il 20 dicembre 2013, ha quindi rinnovato la richiesta d'accesso, indirizzandola tuttavia ad altra amministrazione, ovvero al compartimento lombardo della Polizia ferroviaria. Il 7 gennaio 2014 la Polizia ferroviaria ha riscontrato l'istanza, negando senz'altro l'accesso. Il 16 gennaio l'istante ha rinnovato l'istanza alla Polfer, chiedendo che fossero esplicitati i motivi sottesi al diniego. Il 5 febbraio 2014 è infine pervenuta all'istante una nuova determinazione della Polizia ferroviaria, datata 30 gennaio 2014, con la quale veniva consentito il rilascio della lettera formalizzata dalla stessa amministrazione all'Ufficio sanitario della Questura varesina, mentre veniva comunicato che il "restante cartaceo", essendo stato inoltrato alla competente Autorità giudiziaria, non poteva essere oggetto di acquisizione. Dolendosi di tale parziale diniego il ricorrente, a mezzo del proprio legale, si è rivolto il 3 marzo 2014 a questa Commissione, chiedendone l'intervento. La Commissione, per meglio decidere, ha invitato l'amministrazione a chiarire di che tipologia siano i documenti in questione, se siano tuttora in suo possesso, e se vi è stato da parte dell'autorità giudiziaria uno specifico provvedimento di sequestro degli atti. Parte resistente, con memoria, ha chiarito che il documento in questione è un esposto anonimo riguardante comportamenti censurabili del Saporiti e che esso è stato trasmesso all'autorità giudiziaria per quanto d'interesse, ma non è stato oggetto di provvedimento di sequestro ed è tuttora in possesso dell'amministrazione.

### DIRITTO

La denuncia o l'esposto presentato all'autorità di Polizia giudiziaria, e successivamente trasmesso da essa al Pubblico ministero, in ottemperanza all'obbligo sancito dall'art. 347 c.p.p., rientra nella categoria dei documenti amministrativi, ex art. 22 l. 241/90, sicché ne è illegittimo il diniego d'accesso (cfr. TAR Lazio I bis 5406/08). Il Consiglio di Stato ha avuto occasione di precisare che solo nel caso di denuncia presentata dalla pubblica amministrazione nell'esercizio delle sue funzioni di polizia giudiziaria, ad esse specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla Polizia giudiziaria, in quanto tali soggetti al segreto istruttorio ex art. 329 c.p.p., e conseguentemente sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24 l. 241/90. Nel caso in cui, invece, la denuncia sia stata presentata all'autorità giudiziaria dalla Pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie istituzionali funzioni amministrative, non si ricade nell'ambito d'applicazione dell'art. 329 c.p.p. (cfr. CdS VI 22/99 e 7389/06).

### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, e per l'effetto invita l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

20 maggio 2014

## 74 Accesso ai documenti relativi alle domande di partecipazione di alcuni concorrenti in un procedimento selettivo PON del MIUR

### FATTO

.... spa ha partecipato al procedimento selettivo PON04a2-00490 del MIUR (c.d. bando smart cities). Volendo impugnare la graduatoria finale, ha chiesto accesso a una serie di documenti relativi alle domande di partecipazione di alcuni concorrenti, pur oscurate nelle parti del progetto esecutivo.

Il Ministero ha negato l'ostensione, e ...spa si è rivolta a questa Commissione. Con memoria parte resistente ha comunicato di aver ritirato il diniego e si è impegnata a concedere l'accesso, con la sola riserva di eventualmente omettere i dati riservati o sensibili.

### DIRITTO

Questa Commissione, preso atto della memoria di parte resistente, ritiene parzialmente cessata la materia del contendere.

*Res controversa* permane tuttavia il diritto all'accesso ai dati definiti dall'amministrazione riservati o sensibili. Anch'essi, a parere di questa Commissione, sono ostensibili. Secondo l'art. 4 dlgs 196/03 rientrano in tale categoria - e sono quindi esclusi dall'accesso - solamente i dati idonei a rivelare l'origine razziale e etnica di una persona, le sue convinzioni religiose, filosofiche, politiche e sindacali (e l'adesione alle organizzazioni portatrici di tali convinzioni), nonché lo stato di salute e la vita sessuale. Da nessuna di tali cautele appaiono tutelati i dati degli odierni controinteressati, data la loro natura di persone giuridiche, e se anche così fosse l'esclusione dovrebbe comunque recedere di fronte al disposto dell'art. 24 c. 7 l. 241/90, che consente l'accesso anche a tali dati qualora, come nel caso in oggetto, essi siano indispensabili alla tutela degli interessi giuridici dell'istante.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi in parte dichiara il ricorso improcedibile per cessazione della materia del contendere, e per il resto lo accoglie, invitando per l'effetto l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.  
20 maggio 2014

**75 Estrazione di copia della dichiarazione dei redditi di società occupante immobile commerciale da parte dell'usufruttuario dell'immobile**

FATTO

Il Sig. ... ha presentato .., presso l'Ufficio Territoriale di Castellammare di Stabia dell'Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale II di Napoli – una istanza di accesso finalizzata all'estrazione di copia della dichiarazione dei redditi relativa agli anni 2010 – 2011 – 2012 – 2013 della società .....

A motivazione della richiesta, il ricorrente afferma di voler tutelare i propri diritti soggettivi sull'immobile commerciale, di cui è usufruttuario, occupato dalla suddetta società con riferimento al mancato pagamento dei canoni di locazione.

L'Amministrazione resistente ha comunicato al ricorrente di non poter accogliere la richiesta per motivi di privacy ed in assenza di una specifica autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria.

Il ricorrente adiva la Commissione avverso il diniego dell'Amministrazione resistente.

I Sigg. ...., in qualità di soci e amministratori della società ... hanno inviato le seguenti controdeduzioni in merito al ricorso del Sig. ... I Sigg. dimostrano che il contratto di affitto del locale in questione è stato stipulato con il Sig. ..., figlio del ricorrente e nudo proprietario dell'immobile. Il Sig. .... risulta come usufruttuario dell'immobile locato. Il ricorrente sarebbe quindi carente della titolarità all'interesse ad accedere ai documenti chiesti. I Sigg. ... affermano, altresì, che la società ... non è morosa nei confronti del proprietario dell'immobile e che quindi l'interesse ad accedere a documenti sensibili quali le dichiarazioni dei redditi della loro società non ha nulla a che vedere con la vicenda locativa e risulta una mera violazione della privacy.

DIRITTO

Preliminarmente, la Commissione rileva che il Sig. ...., proprio perché in veste di usufruttuario, ha un interesse diretto, concreto ed attuale ad accedere ai chiesti documenti.

Riguardo i motivi di privacy opposti dall'Amministrazione resistente, la Commissione rileva, che l'art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990 stabilisce che il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogni qual volta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, e che "nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'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". In tale senso anche la costante giurisprudenza ha affermato che in caso "di dati sensibili, ossia di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convinzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, l'art. 16, comma 2, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 135 (ora art. 60 del 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." ( fra le altre C. d. S. n. 1896 del 2005, T.A.R. Lazio Roma, n. 10620 del 2006). Nel presente ricorso, si ritiene che il diritto di difesa dei propri diritti sia da considerare di pari rango rispetto al diritto alla riservatezza delle persone cui si riferiscono i dati richiesti e che, pertanto, il diritto di accesso debba prevalere sul diritto alla riservatezza nei limiti, in cui esso è necessario alla difesa della tutela dei propri interessi.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso, nei sensi di cui in motivazione, e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte del ricorrente.  
20 maggio 2014

**76 Accesso a copia dei verbali dei colloqui relativamente alla selezione di un consulente legale**

FATTO

L'istante ha avuto un colloquio presso la società in epigrafe relativamente alla selezione di un consulente legale, con esito negativo, e ha pertanto chiesto di accedere a copia dei verbali dei colloqui da egli stesso tenuti, e a ogni tipo di documentazione che riporti i criteri e le valutazioni giustificativi della scelta.

DIRITTO

La Commissione ritiene il presente gravame meritevole di accoglimento. Poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica dell'istante, in quanto tali o in quanto temporalmente e logicamente presupposti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, e per gli effetti invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, nei sensi di cui in motivazione.  
8 luglio 2014

**77 Accesso di organizzazione sindacale agli atti di individuazione e nomina della delegazione di parte pubblica legittimata a partecipare alle trattative per la contrattazione decentrata**

FATTO

Il signor ..., nella qualità di segretario provinciale di Cosenza del Sindacato ..., in data 6 maggio 2014, chiedeva di poter accedere agli atti di individuazione e nomina della delegazione di parte pubblica legittimata a partecipare alle trattative per la contrattazione decentrata.

Formatosi il silenzio-rigetto su tale istanza di accesso, il signor ....., nella suindicata qualità, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione comunale adottasse le conseguenti determinazioni.

#### DIRITTO

La Commissione- la cui competenza a pronunciarsi sul presente ricorso, ex art. 25, comma 4, della legge n. 241/1990 deve essere riconosciuta, al fine di assicurare l'esperibilità di un rimedio giustiziale, non essendo stato istituito il difensore civico presso la Regione Calabria - lo ritiene meritevole di accoglimento, in considerazione dell'interesse qualificato e differenziato, ex art. 22, comma 1, lettera b), dell'organizzazione ricorrente, di natura sindacale, ad accedere alla documentazione richiesta

#### 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  
8 luglio 2014

### 78 Accesso di un genitore di un alunno ai verbali del collegio docenti

#### FATTO

Il ricorrente, genitore del minore adottivo, dopo che quest'ultimo ha ricevuto l'irrogazione della sanzione disciplinare di un giorno di sospensione, ha chiesto di potere accedere a numerosi documenti, tra i quali i verbali del collegio docenti del corrente anno scolastico. Chiarisce il ricorrente di avere chiesto alla Dirigente scolastica la possibilità di convertire le sanzioni disciplinari irrogate al minore in attività a favore della comunità scolastica; nonostante tale possibilità sia sempre applicabile (d.P.R. n. 235 del 2007) al posto dell'allontanamento degli alunni, la Dirigente scolastica dott.ssa .... ha ritenuto di non attuarla nel caso concreto per carenza di personale. Pertanto, motiva il sig. .... i chiesti documenti sono necessari per trarre utili elementi per contro-dedurre nei giudizi innanzi gli Organi di Garanzia locale e regionale, nonché per tutelare i diritti del minore nelle sedi opportune.

L'Istituto resistente, con provvedimento del 5 giugno ha negato l'accesso solo ai verbali del collegio docenti atteso che il ricorrente non riveste la qualifica di docente.

Avverso il provvedimento di parziale diniego, il ricorrente ha adito la scrivente Commissione, chiedendo, altresì, se il termine di cui all'art. 7, comma 1 del d.P.R. n. 184 del 2006 debba essere inteso "come lasso di tempo oppure come numero di giorni, resi disponibili dall'amministrazione, tra cui scegliere o ancora, nel caso in cui l'ufficio acceduto restringa a fasce orarie l'accesso, se sia possibile esaminare i documenti in più di un giorno tra quelli disponibili".

Nel presente gravame il sig. .... spiega che è stato firmato un Protocollo d'intesa tra numerosi soggetti, tra i quali: l'Ufficio Scolastico regionale per il Veneto il Pubblico Tutore dei minori per il Veneto, l'Assessore regionale ai servizi sociali e l'Ente di riferimento autorizzato per le adozioni internazionali, che impegna la scuola a concordare con la famiglia adottiva le strategie educative nonché a promuovere iniziative di formazione per i docenti sul tema.

Prosegue il ricorrente ricordando che l'art. 7, commi 2 e 3 del T.U. n. 297 del 1994, attribuisce al collegio docenti diverse funzioni, tra le quali: "esaminare, allo scopo di individuare i mezzi per ogni possibile recupero, i casi di scarso profitto o di irregolare comportamento degli alunni, su iniziativa dei docenti della rispettiva classe e sentiti gli specialisti che operano in modo continuativo nella scuola con compiti medico, socio-psico-pedagogici e di orientamento"... ha potere deliberante in materia di funzionamento didattico del circolo o dell'istituto. In particolare cura la programmazione dell'azione educativa anche al fine di adeguare, nell'ambito degli ordinamenti della scuola stabiliti dallo Stato, i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali e di favorire il coordinamento interdisciplinare. Esso esercita tale potere nel rispetto della libertà di insegnamento garantita a ciascun docente".

L'Istituto resistente con memoria del 26 giugno ha inviato alla Commissione una querela presentata nei confronti dei genitori del minore in questione dalla Dirigente scolastica affinché interrompano le molestie nei confronti dell'Istituto.

#### DIRITTO

Il ricorso è fondato. Il ricorrente, quale genitore del minore ...., è titolare di un interesse qualificato ad accedere alle parti dei verbali del collegio docenti inerenti la tematica oggetto del presente gravame, ossia la possibilità di convertire la sanzione disciplinare della sospensione in attività alternative, le modalità di recupero degli alunni che hanno condotte irregolari etc.

Con riferimento alla richiesta di parere circa l'interpretazione da dare all'art. 7, comma 1 del d.P.R. n. 184 del 2006, si ricorda che quest'ultimo stabilisce che "L'atto di accoglimento della richiesta di accesso contiene l'indicazione dell'ufficio, completa della sede, presso cui rivolgersi, nonché di un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia". Tale disposizione indica che l'amministrazione destinataria di un'istanza di accesso deve concedere all'istante un periodo non inferiore a quindici giorni per potere esercitare il proprio diritto. Ogni amministrazione ha, poi, la facoltà di organizzare le concrete modalità di esercizio di tale diritto in base alle proprie esigenze.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso, con i limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.  
8 luglio 2014

### 79 Accesso agli atti del procedimento ispettivo

#### FATTO

Il Sig. ...., nella qualità di legale rappresentante *pro tempore* della ... Servizi Immobiliari, riferisce di aver presentato richiesta di accesso agli atti del procedimento ispettivo n. 15-38 del 2012 con particolare riferimento al verbale contenente le dichiarazioni della Sig.ra ... allora dipendente dell'esponente e oggi non più in servizio presso la medesima.

Parte resistente ha prima emesso una nota con la quale preannunciava l'accoglimento dell'istanza subordinandolo alla mancata opposizione della controinteressata e, successivamente, ad opposizione pervenuta, in data 16 maggio ha negato l'accesso ritenendo prevalente il diritto alla riservatezza della medesima.

Contro tale diniego la ... Servizi Immobiliari ha presentato in termini ricorso alla scrivente Commissione, notificandolo altresì alla controinteressata. In data 24 giugno parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso.

#### DIRITTO

Con riferimento al ricorso presentato dalla Iadanza Servizi Immobiliari la Commissione osserva quanto segue.

Il diniego opposto da parte resistente si fonda sull'opposizione formulata dalla controinteressata e su una decisione del Consiglio di Stato del 2014 che assegnerebbe prevalenza al diritto alla riservatezza dei lavoratori che hanno reso le dichiarazioni nel corso del

procedimento ispettivo. Tali motivi appaiono privi di pregio. L'opposizione della controinteressata, i contenuti della quale non vengono peraltro esplicitati nel provvedimento oggi impugnato, non esime l'amministrazione dall'effettuare il bilanciamento tra gli interessi contrapposti. In particolare, nel caso di specie, tenuto conto che la lavoratrice non è più alle dipendenze della società ricorrente e che la tutela di quest'ultima appare prevalente rispetto agli interessi della controinteressata, rendono meritevole di accoglimento il proposto gravame.

Anche la giurisprudenza richiamata, per il tramite di un singolo passaggio della relativa decisione, non appare decisiva, atteso che a fronte di tale pronuncia se ne collocano numerose altre di segno opposto e che privilegiano gli interessi dell'accedente. D'altronde il tenore della decisione n. 863/2014 complessivamente considerato, sembra voler tutelare dando prevalenza alla riservatezza, il relativo diritto del lavoratore ancora alle dipendenze dell'accedente, limitando l'accessibilità delle dichiarazioni anche nei confronti di società collegate a quella presso la quale il lavoratore direttamente opera.

Come si è visto, tuttavia, nel caso di specie la lavoratrice non è più alle dipendenze della ricorrente e ciò, ad avviso della Commissione, giustifica il riconoscimento del diritto di accedere della ..... Servizi Immobiliari per come richiesto.

PQM

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

8 luglio 2014

## 80 Accesso alla dichiarazione dei redditi del debitore

FATTO

Il ricorrente, in proprio, riferisce di aver inoltrato all'amministrazione resistente in data 27 maggio 2014 richiesta di accesso alla documentazione attestante fonti di reddito, beni mobili o immobili, o comunque all'ultima dichiarazione dei redditi presentata dai sigg.ri ..., debitori dell'esponente giusta sentenza del Tribunale di Roma.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 2 luglio u.s., l'avv. ha presentato ricorso alla scrivente Commissione, notificandolo ai controinteressati, chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Sul ricorso presentato dall'avv.... la Commissione osserva quanto segue.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Nel caso di specie la legittimazione del ricorrente appare sussistere e, non ravvisandosi profili ostativi all'ostensione silenziosamente negata, il ricorso merita di essere accolto.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

24 luglio 2014

## 81 Accesso a accesso ai documenti relativi al procedimento di emersione di lavoro irregolare di cui al d. lgs. n. 102/2009 nel quale il richiedente è parte

FATTO

Il sig. ...., rappresentato e difeso dall'avv., riferisce di aver presentato in data all'amministrazione resistente domanda di accesso ai documenti relativi al procedimento di emersione di lavoro irregolare di cui al d. lgs. n. 102/2009 nel quale il richiedente è parte.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 28 giugno u.s., il sig. .... ha depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

24 luglio 2014

## 82 Accesso al contratto di affitto di fondo rustico

FATTO

Il sig. ..., coltivatore diretto, riferisce di aver presentato in data 13 maggio 2014 richiesta di accesso al contratto di affitto di fondo rustico n. 10.498 del 9 dicembre 2013 relativo al terreno distinto al catasto al foglio 10, particelle 199 e 200.

La domanda di accesso veniva motivata dall'istante in ragione della possibile elusione della normativa in tema di prelazione agraria ai danni dell'esponente.

In data 11 giugno l'amministrazione resistente ha negato l'accesso ritenendo l'istanza di accesso non sorretta da interesse qualificato in capo al sig. .... ed eccependo altresì l'opposizione dei controinteressati *medio tempore* notiziati della domanda di accesso. Accesso negato anche con motivazioni inerenti il merito della questione sottostante l'istanza ostensiva e concernenti la disciplina sulla prelazione agraria.

Contro tale diniego il ... ha depositato in termini ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento e notificando il gravame ai controinteressati.

#### DIRITTO

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

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Nel caso di specie l'amministrazione ha negato l'accesso sulla scorta dell'opposizione dei controinteressati e dell'assenza di interesse qualificato all'ostensione.

Entrambi gli argomenti appaiono privi di pregio. Il primo, in quanto l'asserita violazione delle disposizioni sulla prelazione agraria radicano in capo al ricorrente un sicuro interesse all'accesso; il secondo, in quanto la mera opposizione dei controinteressati non esime l'amministrazione dal dovere di effettuare il temperamento tra accesso e riservatezza che, nel caso di specie, la Commissione ritenga debba essere risolto a favore dell'accedente, non trattandosi di dati sensibili, giudiziari e super sensibili.

Anche le motivazioni concernenti la disciplina sulla prelazione non appaiono pertinenti, atteso che il diritto di accesso, per giurisprudenza consolidata anche di questa Commissione, è situazione autonoma rispetto alle pretese che l'accedente dichiara di voler azionare e il cui scrutinio non spetta all'amministrazione chiamata a valutare la fondatezza della richiesta di accesso.

Pertanto il ricorso deve trovare accoglimento.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.  
24 luglio 2014

### 83 Accesso al verbale del Consiglio di Presidenza da parte di magistrato contabile

#### FATTO

Il dott. ...., magistrato contabile, riferisce di aver presentato all'amministrazione resistente in data 2 giugno u.s. richiesta di accesso al verbale del Consiglio di Presidenza del 30 ottobre 2013, rilevando la mancata – ancorché prescritta – pubblicazione del verbale medesimo e l'interesse a prendere conoscenza dei suoi contenuti.

L'amministrazione non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 4 luglio, il dott. .... ha presentato ricorso alla scrivente commissione chiedendone l'accoglimento. In data 15 luglio parte resistente ha trasmesso nota difensiva con la quale si dà atto della pubblicazione sul sito intranet in pari data.

#### DIRITTO

Sul ricorso presentato dal dott. .... la Commissione, preso atto dell'avvenuta pubblicazione del verbale, osserva quanto segue.

Il gravame è fondato e merita accoglimento atteso che il richiedente oltre a chiedere la pubblicazione del verbale, ha chiesto di poterne estrarre copia. A tale riguardo, premessa l'indubbia legittimazione del richiedente e ritenuto che la pubblicazione non assorbe in sé la richiesta di accesso, si ritiene che il gravame debba trovare accoglimento quanto alla richiesta di estrazione di copia del verbale di cui alle premesse in fatto.

#### PQM

La Commissione, esaminato il ricorso, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto invita l'amministrazione entro trenta giorni a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

24 luglio 2014

### 84 Accesso a i documenti elativi ad una sanzione disciplinare

#### FATTO

Il sig. ... riferisce di aver presentato richiesta di accesso a tutti i documenti collegati alla nota n. 4094/RU/2014 relativa, a quanto è dato comprendere, ad una sanzione disciplinare irrogata all'esponente.

L'amministrazione ha inviato soltanto la suddetta nota ma non i documenti connessi alla medesima.

Pertanto, contro tale parziale diniego, il sig... ha presentato ricorso in termini chiedendone l'accoglimento. In data 15 luglio parte resistente ha depositato nota difensiva con la quale fa presente che i documenti collegati a quello rilasciato al ricorrente non sono stati ostesi in quanto in parte già oggetto di altra richiesta di accesso a struttura periferica dell'amministrazione e, per la restante parte, ritenuti già in possesso del richiedente.

#### DIRITTO

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

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Nel caso di specie l'amministrazione non ha revocato in dubbio la legittimazione del ricorrente, atteso che gli è stata inviata la nota di cui alle premesse in fatto. La richiesta ostensiva, tuttavia, era diretta anche alla acquisizione dei documenti connessi e/o collegati, che non sono stati esibiti al ricorrente.

In particolare tale estensione opera in virtù dell'art. 7, comma 2, d.P.R. n. 184/2006 a norma del quale l'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento.

Pertanto, nei limiti in cui tali documenti esistano e siano nella disponibilità dell'amministrazione resistente – circostanza, quest'ultima, implicitamente confermata dall'amministrazione nella memoria difensiva di cui alle premesse in fatto – il ricorso deve trovare accoglimento.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso nei limiti di cui in motivazione e invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

24 luglio 2014

**85 Accesso alla documentazione attestante fonti di reddito, beni mobili o immobili, o comunque all'ultima dichiarazione dei redditi presentata dai debitori dell'esponente**

FATTO

L'avv. ...., in proprio, riferisce di aver inoltrato all'amministrazione resistente in data 27 maggio 2014 richiesta di accesso alla documentazione attestante fonti di reddito, beni mobili o immobili, o comunque all'ultima dichiarazione dei redditi presentata dai sigg.ri ..... e ....., debitori dell'esponente giusta sentenza del Tribunale di Roma.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 2 luglio u.s., l'avv. .... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione, notificandolo ai controinteressati, chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Sul ricorso presentato dall'avv. .... la Commissione osserva quanto segue.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Nel caso di specie la legittimazione del ricorrente appare sussistere e, non ravvisandosi profili ostativi all'ostensione silenziosamente negata, il ricorso merita di essere accolto.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

24 luglio 2014

**86 Concorso pubblico - accesso a ai propri elaborati nonché a quelli degli altri partecipanti alla procedura con annesse schede di valutazione, unitamente ai verbali della Commissione esaminatrice.**

FATTO

La Sig.ra ..riferisce di aver preso parte al corso speciale PAS per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento della lingua spagnola anno accademico 2013-2014 classe di concorso A446 risultando, all'esito delle prove, non idonea.

Pertanto, con richiesta del 24 maggio 2014, chiedeva di poter accedere ai propri elaborati nonché a quelli degli altri partecipanti alla procedura con annesse schede di valutazione, unitamente ai verbali della Commissione esaminatrice.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 3 luglio u.s., la sig.ra ... ha depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera *a*), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: *a*) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

24 luglio 2014

**87 Accesso ai documenti relativi al procedimento di emersione di lavoro irregolare di cui al d. lgs. n. 102/2009 nel quale il richiedente è parte**

FATTO

Il sig...., rappresentato e difeso dall'avv. ...., riferisce di aver presentato in data 27 maggio 2014 all'amministrazione resistente domanda di accesso ai documenti relativi al procedimento di emersione di lavoro irregolare di cui al d. lgs. n. 102/2009 nel quale il richiedente è parte.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 28 giugno u.s., il sig. ... ha depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

24 luglio 2014

#### **88 Accesso di coltivatore diretto al contratto di affitto di fondo rustico in ragione della possibile elusione della normativa in tema di prelazione agraria ai danni dell'accedente**

FATTO

Il sig. ... , coltivatore diretto, riferisce di aver presentato richiesta di accesso al contratto di affitto di fondo rustico n. 10.498 del 9 dicembre 2013 relativo al terreno distinto al catasto al foglio ..., particelle ... e .....

La domanda di accesso veniva motivata dall'istante in ragione della possibile elusione della normativa in tema di prelazione agraria ai danni dell'esponente.

In data 11 giugno l'amministrazione resistente ha negato l'accesso ritenendo l'istanza di accesso non sorretta da interesse qualificato in capo al sig. Pieri ed eccependo altresì l'opposizione dei controinteressati *medio tempore* notiziati della domanda di accesso. Accesso negato anche con motivazioni inerenti il merito della questione sottostante l'istanza ostensiva e concernenti la disciplina sulla prelazione agraria.

Contro tale diniego il .... ha depositato in termini ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento e notificando il gravame ai controinteressati.

DIRITTO

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

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Nel caso di specie l'amministrazione ha negato l'accesso sulla scorta dell'opposizione dei controinteressati e dell'assenza di interesse qualificato all'ostensione.

Entrambi gli argomenti appaiono privi di pregio. Il primo, in quanto l'asserita violazione delle disposizioni sulla prelazione agraria radicano in capo al ricorrente un sicuro interesse all'accesso; il secondo, in quanto la mera opposizione dei controinteressati non esime l'amministrazione dal dovere di effettuare il contemperamento tra accesso e riservatezza che, nel caso di specie, la Commissione ritenga debba essere risolto a favore dell'accedente, non trattandosi di dati sensibili, giudiziari e super sensibili.

Anche le motivazioni concernenti la disciplina sulla prelazione non appaiono pertinenti, atteso che il diritto di accesso, per giurisprudenza consolidata anche di questa Commissione, è situazione autonoma rispetto alle pretese che l'accedente dichiara di voler azionare e il cui scrutinio non spetta all'amministrazione chiamata a valutare la fondatezza della richiesta di accesso.

Pertanto il ricorso deve trovare accoglimento.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

24 luglio 2014

#### **89 Accesso agli atti di conferimento dell'incarico "posizione organizzativa nell'ambito del servizio contabilità e gestione finanziaria"**

FATTO

La sig.ra ... ha chiesto ai sensi della legge 241/90 alla Prefettura di Isernia, da cui dipende, con note del 20 maggio e 5 giugno 2014, di accedere agli atti di conferimento dell'incarico "posizione organizzativa nell'ambito del servizio contabilità e gestione finanziaria", a far data dal 2011, poiché, avendo ella chiesto l'affidamento dello stesso incarico, e volendo conoscere quali siano i requisiti valutati, ne abbisognerebbe per difendere i propri interessi.

Il Prefetto, con nota del 16 giugno 2014, ha negato l'accesso, sul presupposto che alle istanze, in quanto presentate nella qualità di funzionario dell'amministrazione, non potrebbe essere applicata l'invocata disciplina dell'art. 22 legge 241/90.

Dolendosi di tale diniego la ricorrente si è rivolta il 3 luglio a questa Commissione, chiedendone l'intervento.

Parte resistente, con memoria, si è confermata nel diniego.

DIRITTO

Questa Commissione preliminarmente non ritiene di condividere quanto eccepito dall'amministrazione sulla inidoneità dell'istanza a godere delle tutele garantite dalla legge 241/90, per via del fatto che essa è stata presentata dalla ricorrente non nella qualità di privata cittadina ma quale dipendente dell'amministrazione. L'istanza risulta redatta dalla ricorrente su carta comune, non intestata all'amministrazione, e chiara è l'indicazione del motivo sostanziale della stessa, ovvero la cura dei propri privati interessi lavorativi. Seppur vero che l'istanza riporta, alla sottoscrizione, il titolo dell'ufficio ricoperto dalla sig.ra Cerrone (funzionario economico-finanziario), fondare l'inammissibilità dell'originaria richiesta, e dell'odierno gravame, solo su tale indebita apposizione apparirebbe tuttavia abnorme a questo Collegio, che ritiene pertanto di ritenere tale errore irrilevante.

Nel merito poi, il ricorso va accolto. L'amministrazione cui sia indirizzata la richiesta di accesso, nel decidere se rilasciare o meno i documenti oggetto della richiesta, deve limitarsi ad effettuare le valutazioni richieste dalla legge, in particolare deve verificare la sussistenza di un interesse sufficientemente differenziato rispetto a quello di quidam de populo, e che non sussistano altri interessi meritevoli di tutela che, ai sensi dell'art. 24 l. 241/90, si frappongano all'accoglimento della richiesta. Il criterio da utilizzare ai fini del riconoscimento della situazione legittimante all'accesso deve individuarsi, in concreto, nella sussistenza di un collegamento tra i documenti oggetto della domanda di accesso e la sfera di interessi del soggetto promotore dell'episodio ostensivo, collegamento dimostrabile in modi diversi, purché sufficienti a dimostrare il carattere non emulativo né inconsistente, ma serio e oggettivamente percepibile, dell'interesse conoscitivo alla base della richiesta di accesso. Orbene, il ricorrente che abbia partecipato a una procedura avente ad oggetto l'affidamento di un incarico è titolare per ciò stesso di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura; interesse che attiene non soltanto ad una corretta valutazione della propria posizione in sé considerata, ma anche ad una corretta valutazione della propria posizione con riferimento alle altre, al fine di scongiurare una eventuale disparità di trattamento lesiva della personale sfera giuridica. Oltre al fatto che la *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato. Riguardo infine l'esigenza di tutelare la riservatezza dei controinteressati, essa è esclusa in radice, poiché essi, domandando di essere valutati per l'assegnazione della posizione organizzativa in questione, hanno evidentemente consentito a misurarsi in una sorta di competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, e per l'effetto invita l'amministrazione a modificare nei sensi di cui in diritto le proprie determinazioni entro trenta giorni.  
24 luglio 2014

#### **90 Accesso di un genitore ai voti ottenuti dal proprio figlio minore studente , nel periodo intercorso fra la gita scolastica e il termine dell'anno scolastico, nonché i voti delle prove finali d'esame**

FATTO

L'istante vorrebbe sapere quali siano i voti ottenuti dal proprio figlio minore, alunno della Scuola, nel periodo intercorso fra la gita scolastica e il termine dell'anno scolastico, nonché i voti delle prove finali d'esame. Non essendo attivo nella scuola il registro elettronico, e poiché il figlio non li ricorda, ha chiesto alla scuola in epigrafe i documenti che li riportano.

La scuola ha comunicato i voti delle prove d'esame, mentre ha negato gli altri, ritenendo non validi i motivi addotti: scrive infatti l'amministrazione che il registro elettronico non è ancora obbligatorio.

Avverso tale diniego il ricorrente si è rivolto a questa Commissione, chiedendone l'intervento.

Parte resistente ha confermato di aver parzialmente negato l'accesso per carenza di motivazione, ma che i docenti sono comunque disponibili a informare l'istante.

DIRITTO

Il gravame va accolto. Appare chiaro *ictu oculi*, a chi guardi con buonsenso, che quanto addotto dall'istante ("motivazione: mancanza di registro elettronico") non va considerato quale formale estrinsecazione dell'interesse sotteso alla richiesta ostensiva (ciò che la legge 241/90, all'art. 25 c. 2 intende, tecnicamente, come motivazione della richiesta), ma quale esternazione di mero fatto, relativamente all'impossibilità oggettiva per cui tali dati non possono essere altrimenti reperiti. Tale conclusione è poi confortata giuridicamente dal rilievo che nell'odierna fattispecie, ai sensi dell'art. 7 c. 1 e dell'art. 10 c. 1 della legge 241 del 1990, stante la natura endoprocedimentale dei documenti chiesti, l'interesse è considerato dal legislatore *in re ipsa*, senza che vi sia altro da dimostrare, per l'istante, se non la propria qualità di destinatario degli atti, per cui quanto opposto dall'amministrazione appare in ogni caso non condivisibile. Visto in tale luce il diniego, pur se con una vernice di formale correttezza, ha comportato sinora, nei fatti, dilazione e incomodi, e va pertanto rivisto, a parere di questa Commissione, consentendo senz'altro l'accesso.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, invitando per gli effetti l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.  
24 luglio 2014

#### **91 Accesso alla documentazione relativa alla gestione dell'impianto di videosorveglianza della Prefettura**

FATTO

Il Sig. ..., in qualità di funzionario informatico incaricato al trattamento dei dati per l'impianto di videosorveglianza del palazzo della Prefettura di Trieste, ha presentato presso la Prefettura di Trieste, in data 13 maggio 2014, una istanza di accesso finalizzata alla presa visione ed estrazione di copia della documentazione relativa alla gestione dell'impianto di videosorveglianza della Prefettura.

A motivazione della richiesta, il Sig. .... afferma di voler tutelare i propri diritti in merito alla nota n. 18914 del 13 maggio 2014 a firma del Viceprefetto Vicario, Dott. ...., che esprime il proprio disappunto in merito alla condotta tenuta dal Sig. .... relativamente alla richiesta del Viceprefetto di acquisire determinate registrazioni dal servizio di videosorveglianza.

In data, 2 luglio 2014, il ricorrente adiva la Commissione avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente.

In data 16 luglio 2014, l'Amministrazione resistente ha inviato una memoria nella quale dichiara che la nota citata dal Sig. ... a firma del Vicario "*non riveste valenza disciplinare e che non esiste agli atti della Prefettura alcun atto presupposto o consequenziale alla stessa nota, avente la medesima natura.*" Nella memoria, l'Amministrazione afferma, altresì, che "*l'accesso risulterebbe soltanto espressione di un'inammissibile potestà di controllo da parte del dipendente sugli atti dell'Amministrazione.*"

DIRITTO

Il gravame risulta meritevole di accoglimento. Poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica degli istanti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

PQM

La Commissione, esaminato il ricorso lo accoglie e invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte del ricorrente.  
Roma, 24 luglio 2014

**92. Accesso finalizzato alla presa visione degli atti del procedimento per l'ottenimento della cittadinanza italiana, alla conoscenza dei nomi dei funzionari responsabili e dello stato di avanzamento del procedimento stesso**

FATTO

Il Sig. ... avendo presentato l'istanza per l'ottenimento della cittadinanza italiana, dichiara di aver presentato, in data 23 maggio 2014, presso la Prefettura di Brescia una istanza di accesso finalizzata alla presa visione degli atti del procedimento, alla conoscenza dei nomi dei funzionari responsabili e dello stato di avanzamento del procedimento.

In data 2 luglio 2014, il Sig. .... adiva la Commissione avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente.

DIRITTO

Il gravame risulta in parte meritevole di accoglimento.

Poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica degli istanti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

È inammissibile il ricorso per la parte in cui è rivolto avverso la mancata risposta alla richiesta di conoscenza dello stato di avanzamento del procedimento e dei nomi dei funzionari responsabili perché volto non all'accesso di un documento, bensì ad una mera richiesta di informazioni, fermo restando che, ai sensi dell'art. 8 legge 241/1990 vige l'obbligo dell'Amministrazione di fornire le generalità del responsabile del procedimento, dell'ufficio competente, e di tutte le notizie utili per permettere al cittadino di poter partecipare attivamente ed in modo costruttivo al procedimento.

PQM

La Commissione accoglie in parte il ricorso e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte del ricorrente, per il resto lo dichiara inammissibile.  
24 luglio 2014

**93 Concorso pubblico - accesso agli elaborati scritti delle prove sostenute dall'accedente e da tutti gli altri candidati, nonché alle schede di valutazione sulla base delle quali erano stati attribuiti i punteggi**

FATTO

La signora..., avendo partecipato alla procedura del primo modulo pluridisciplinare del corso speciale per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento della lingua spagnola, in data 21.5.2014 rivolgeva all'Università degli studi di Milano un'istanza di accesso agli elaborati scritti delle prove sostenute dall'accedente e da tutti gli altri candidati, nonché alle schede di valutazione sulla base delle quali erano stati attribuiti i punteggi.

Successivamente, in data 24.5.2014, l'accedente integrava la predetta istanza di accesso chiedendo di poter accedere anche ai verbali delle sedute del 5.3.2014 e del 26.3.2014.

Formatosi il silenzio-rigetto sull'istanza di accesso in questione, la signora Ingrosso, in data 9.7.2014, 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

Il ricorso è meritevole di accoglimento, avendo ad oggetto il diniego di consentire l'accesso ad atti endoprocedimentali, che ineriscono alla procedura per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento della lingua spagnola alla quale la ricorrente ha partecipato.

L'accessibilità di tali atti è garantita dal combinato disposto dell'art. 7, comma 1 e dell'art. 10, lettera a) 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.  
11 settembre 2014

**94 TELELAVORO - accesso alla documentazione relativa al procedimento all'esito del quale era stata avviata presso gli Uffici della Corte dei conti situati in Trentino Alto Adige un'esperienza di telelavoro**

FATTO

I signori ..., ... e ..., tutti impiegati presso la Corte dei conti, sede di Roma, essendosi visti rigettare dall'Amministrazione- con provvedimento dell'11.03.2014, la loro istanza per l'attivazione della normativa sul telelavoro, in data 4.6.2014, rivolgevano al Segretariato Generale- Direzione Generale Risorse Umane e Formazione, un'istanza formale di accesso alla documentazione relativa al procedimento all'esito del quale era stata avviata presso gli Uffici della Corte dei conti situati in Trentino Alto Adige un'esperienza di telelavoro, al fine di acquisire elementi da utilizzare in vista dell'eventuale instaurazione di un giudizio concernente il provvedimento di rigetto dell'istanza di attivazione della normativa sul telelavoro avanzata dagli accedenti.

Formatosi il silenzio-rigetto sulla predetta istanza di accesso, gli accedenti, in data 25.7.2014, adivano la Commissione affinché riesaminasse il caso e, ritenuta l'illegittimità del diniego all'accesso agli atti opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto, essendo l'istanza di accesso in questione giustificata dall'esigenza di acquisire elementi utili ai fini dell'esercizio del diritto di difesa in giudizio delle loro ragioni, in relazione alla loro istanza di attivazione della normativa sul telelavoro, ai sensi dell'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.  
11 Settembre 2014

## 95 Accesso agli specchi riepilogativi dell'attività mensile ed agli atti autorizzativi dell'attività di lavoro straordinario

FATTO

Il signor ... Tenente Colonnello in servizio presso il Distaccamento Aeroportuale di Brindisi dell'Aeronautica Militare, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso agli specchi riepilogativi dell'attività mensile ed agli atti autorizzativi dell'attività di lavoro straordinario svolta, a partire dal mese di settembre 2012 in poi da parte di tutti gli Ufficiali e del restante personale impiegato presso il predetto Distaccamento Aeroportuale, chiedendo altresì di conoscere i criteri regolanti l'autorizzazione al lavoro.

A sostegno della propria istanza di accesso, il signor ... deduceva il proprio interesse a verificare la legittimità dell'operato dell'Amministrazione in relazione all'autorizzazione del lavoro straordinario sotto il profilo del rispetto dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione, assumendo che, benché l'accedente avesse svolto attività eccedente quella ordinaria, tale attività non gli sarebbe stata riconosciuta, dal punto di vista economico, dall'Amministrazione.

In data 15.7.2014 l'Amministrazione rigettava l'istanza di accesso in questione.

Il signor ..., in data 21.7.2014, 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

Il ricorso è meritevole di accoglimento nei limiti appresso indicati.

Non vi è ragione per non consentire l'accesso alla documentazione richiesta, essendo indubbio che il ricorrente - il quale lamenta il mancato riconoscimento, ai fini economici, dello svolgimento da parte sua di un'attività eccedente quella ordinaria richiesta - vanta un interesse differenziato e qualificato, ex art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/1990 ad ottenere tale accesso, al fine di verificare la legittimità dell'operato dell'Amministrazione, quanto all'autorizzazione del lavoro straordinario.

Quanto alla richiesta di conoscenza dei criteri seguiti dall'Amministrazione in materia di autorizzazione del lavoro straordinario, essa può legittimamente esser fatta valere mediante l'esercizio del diritto di accesso da parte del ricorrente, ex art. 22, comma 4 della legge n. 241/1990 - che esclude l'accessibilità delle informazioni in possesso di una Pubblica Amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo - solo nell'ipotesi in cui tali criteri risultino da atti e/o documenti già formati e detenuti dall'Amministrazione.

PQM

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

11 settembre 2014

## 96 Accesso a accedere alla relazione di servizio relativa ad un sopralluogo presso l'immobile adiacente all'abitazione dell'accedente

FATTO

Il ricorrente, il 27 maggio 2014, ha chiesto di potere accedere alla relazione di servizio n. 1648 del 16 maggio 2013, relativa ad un sopralluogo presso l'immobile sito in Fraz. .... n. 154-155 adiacente all'abitazione del ricorrente stesso. Specifica, infatti, il sig. .... che l'immobile oggetto del sopralluogo versa in condizioni precarie sia da un punto di vista statico che igienico-sanitario, tali da potere compromettere la sicurezza del ricorrente e di essere residente presso il comune resistente.

Avverso la condotta inerte dell'amministrazione comunale integrante la fattispecie del silenzio rigetto, il sig. .... ha adito la scrivente Commissione il 16 luglio 2014.

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 il ricorso è fondato atteso che l'art. 10 del d.lgs. n. 267 del 2000, 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.

Pertanto, nel caso di specie il sig. .... può accedere alla chiesta relazione di servizio senza alcun condizionamento alla sussistenza di un interesse personale e concreto e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta (v. parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 10 maggio 2011).

PQM

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

11 settembre 2015

## 97 Accesso di Organizzazione Sindacale

FATTO

L'Ispettore Superiore S.U.P.S.... in servizio presso la sottosezione della Polizia stradale di ....., il 19 febbraio 2014 in proprio e in qualità di segretario provinciale del Sindacato .... ha chiesto di potere accedere ai seguenti documenti inerenti il personale alle dipendenze della citata sottosezione di Polizia stradale:

1. ordini di servizio per il periodo dal 1.12.2013 al 31.01.2014;
2. fogli di firma rilevatori della presenza per il medesimo periodo;
3. atti autorizzativi dell'attività di lavoro straordinario emergente effettuato;
4. tabulati mensili dello straordinario emergente e programmato per il periodo di cui al punto n. 1.

Motiva il ricorrente, in qualità di rappresentante sindacale, di essere portatore di un malcontento diffuso tra i lavoratori circa i criteri e le modalità regolanti l'autorizzazione al lavoro emergente ed alla equa distribuzione dei carichi di lavoro.

In proprio, il ricorrente afferma di volere acquisire i chiesti documenti al fine di far valere nelle sedi opportune i propri diritti ed interessi. E', infatti, solo attraverso l'estensione dei documenti sullo straordinario emergente effettuato dal personale della sottosezione di ..... che il ricorrente afferma di potere verificare la sussistenza di eventuali disparità di trattamento.

L'amministrazione resistente con provvedimenti del 12 giugno 2014, con riferimento alle relazioni sullo straordinario emergente ed ai tabulati di liquidazione presentati in Questura, ha concesso la visione limitatamente agli atti riguardanti l'unico dipendente in servizio presso lo stesso ufficio (segreteria e servizi) del ricorrente ed a tutti gli atti in ordine ai quali tale dipendente non ha formulato espresso diniego, senza chiarire i motivi alla base di tale limitazione.

Relativamente all'istanza presentata dal ricorrente in qualità di rappresentante sindacale, l'amministrazione resistente ha concesso la visione ad una parte dei chiesti documenti; infatti, con riferimento alle relazioni di straordinario emergente ed ai tabulati di liquidazione presentati in Questura, l'amministrazione ha concesso la visione del solo dato cumulativo suddiviso per ruoli, senza specificare le motivazioni alla base di tale limitazione.

Avverso i provvedimenti del 12 luglio di accesso parziale esercitato mediante la sola visione dei chiesti documenti il sig. .... ha adito la scrivente Commissione l'8 luglio 2014.

#### DIRITTO

La Commissione ricorda che è unanime la giurisprudenza nell'affermare che, salvo il caso in cui sia lo stesso accedente a voler esercitare il diritto nella forma della sola visione del documento (e ciò non nel caso di specie), la disciplina dell'accesso (art 25 co. 1 legge n241/90) prevede l'esame e l'estrazione di copia come modalità congiunte e ordinarie dell'esercizio del diritto, senza richiamare deroghe o eccezioni di sorta. Pertanto, è illegittima la concessione della sola visione dei documenti senza la possibilità di estrarne copia, poiché l'esercizio del diritto di accesso deve considerarsi comprensivo di entrambe le modalità.

Passando all'esame della sussistenza in capo al delegato sindacale ricorrente di un interesse qualificato, si ricorda che lo straordinario programmato è disciplinato dall'art. 16 dell'Accordo nazionale quadro vigente.

La disposizione citata prevede che i titolari degli uffici programmano turni di lavoro straordinario in relazione a prevedibili e particolari esigenze di servizio. Tali turni di lavoro straordinario sono stabiliti "con cadenza trimestrale dal titolare dell'ufficio previa informazione preventiva alle segreterie provinciali delle OO. SS. firmatarie dell'Accordo". Tra l'altro, l'informazione preventiva deve contenere: le finalità perseguite, il trimestre relativo alla programmazione, gli uffici interessati, il personale che vi ha aderito, la programmazione dei turni di lavoro. L'informazione contiene, inoltre il dato numerico complessivo effettuato a titolo di straordinario obbligatorio nel trimestre precedente.

La norma in esame prosegue chiarendo i criteri di cui tenere conto nella predisposizione della programmazione; tra gli altri si segnala quello secondo il quale "il personale deve essere individuato su base volontaria e secondo criteri di rotazione", (art.16, comma 3, lett.a).

Si rammenta, poi, che è *ius receptum* in giurisprudenza (si veda, ad esempio C.S. n. 1034/12 e n. 1351/09) il principio secondo cui sussiste il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare l'accesso per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del Sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'Associazione. Rileva, infatti, un duplice profilo di legittimazione che consente di azionare il diritto di accesso da parte delle Organizzazioni Sindacali sia *iure proprio*, sia a tutela di interessi giuridicamente rilevanti della categoria rappresentata, purché tale pretesa non si traduca in un controllo generalizzato sull'attività della P.A., ovvero si riferisca ad ambiti del tutto diversi dal rapporto di lavoro o trovi innanzi a sé posizioni particolarmente tutelate per ragioni di riservatezza (si veda, ad esempio: C.S. n. 24/10 e TRGA Trentino - Alto Adige, Trento n. 249/09).

Nel caso di specie il delegato sindacale ricorrente intende verificare l'applicazione del criterio rotativo previsto nel citato Accordo nazionale quadro. Pertanto il ricorso è fondato atteso che l'interesse vantato dal delegato sindacale è di carattere superindividuale e spettante all'intera categoria interessata.

Il ricorrente ha, poi, presentato istanza di accesso al fine di tutelare la propria posizione; pertanto l'accesso in forma comparativa ai chiesti documenti ha lo scopo di verificare eventuali disparità di trattamento e, dunque, azionare diritti patrimoniali. Ciò fatte salve le eventuali limitazioni disposte dalla legge o da regolamenti.

#### PQM

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

11 settembre 2014

## 98 Accesso di genitore al registro delle valutazioni del figlio minore

#### FATTO

Il ricorrente, genitore del minore ....., ha chiesto con istanza del 1 luglio 2014, non allegata al presente gravame, di potere accedere al registro delle valutazioni del minore, per il periodo dal 5 maggio 2014 fino alla fine dell'anno scolastico. Afferma il sig. .... nel presente gravame di volere conoscere il percorso dell'ultimo mese di apprendimento del proprio figlio, ossia nel periodo tra le settimane successive all'ultimo colloquio e le valutazioni finali.

L'Istituto resistente, con provvedimento dell'8 luglio 2014, ha negato il chiesto accesso affermando di "non ritenere validi i motivi addotti al punto 1 dell'istanza di accesso" e di non possedere il registro elettronico.

Avverso il provvedimento di diniego dell'8 luglio il sig. .... ha adito la scrivente Commissione il 1 agosto 2014.

#### DIRITTO

In via generale si ricorda che il registro di classe, secondo il costante orientamento giurisprudenziale, ha natura giuridica di atto pubblico in quanto posto in essere dal docente nell'esercizio della sua pubblica funzione.

Nel caso di specie si evidenzia che nessun dubbio sussiste in ordine alla sussistenza di un interesse qualificato ad accedere ai suddetti registri atteso che si tratta di valutazioni inerenti il minore stesso.

Inoltre, l'inesistenza del registro elettronico non è circostanza tale da escludere il diritto del ricorrente, dal momento che l'amministrazione resistente può estrarre copia delle parti dei registri, così come chiesto dal ricorrente stesso (v. decisione Commissione 28 febbraio 2012)

#### PQM

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

11 settembre 2014

## 99 Accesso agli atti del procedimento relativi al provvedimento di sgravio fiscale

Il Sig. ... riferisce di aver inoltrato all'amministrazione resistente in data 9 aprile 2014 richiesta di accesso agli atti del procedimento relativi al provvedimento di sgravio n. 2011 S 0145261 al fine di conoscerne la data di emissione.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 6 giugno u.s., il Sig. ... ha depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

### DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera *a*), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: *a*) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso.

### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

11 settembre 2014

## 100 Accesso a cartella di pagamento emessa nei propri confronti da Equitalia sud a seguito di accertamento

### FATTO

Il Sig. ... riferisce di aver inoltrato all'amministrazione resistente in data 11 giugno 2014 richiesta di accesso agli atti del procedimento concernente una cartella di pagamento emessa nei propri confronti da Equitalia sud a seguito di accertamento di parte resistente.

Precisa il Sig. ..., fornendo i relativi estremi, di aver già provveduto all'integrale pagamento delle sanzioni pecuniarie addebitategli già a far data dal mese di novembre 2008.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 12 luglio u.s., il Sig. .... ha depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

### DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera *a*), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: *a*) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24". A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile palesemente al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso.

### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

11 settembre 2014

## 101 Accesso endoprocedimentale – accesso al verbale contenente le informazioni acquisite dai medici relative all'accedente

### FATTO

Il Sig. ..., appuntato scelto in servizio presso la Stazione dei Carabinieri di Tarquinia, riferisce quanto segue. Nel mese di agosto 2013 a causa di improvvisi problemi fisici, veniva visitato da alcuni medici che gli diagnosticavano patologie riconducibili ad artrosi e vertigini le quali, già a far data dall'anno 2001, erano state riscontrate in capo all'esponente come contratte nell'esercizio delle proprie funzioni.

Nel mese di aprile u.s. il ... veniva a conoscenza della circostanza per cui l'amministrazione resistente aveva convocato i medici summenzionati al fine di acquisire sommarie informazioni sulla vicenda sommariamente descritta. Pertanto, in data 19 maggio prima e 26 maggio dopo, chiedeva di accedere al verbale contenente le informazioni acquisite dai medici unitamente ai documenti presupposti e conseguenti.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 10 luglio u.s., il Sig. ... ha depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

### DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

11 settembre 2014

## 102 Accesso di O.S.

FATTO

Il Sig. ...., segretario provinciale di Torino del Sindacato autonomo dei ... riferisce quanto segue.

In data 26 giugno 2014 il sindacato esponente ha presentato richiesta di accesso preordinata all'acquisizione delle seguenti documentazioni: a) copia del documento attestante il budget di spesa stanziato dal Dipartimento dei vigili del fuoco per l'anno 2014; b) copia del documento attestante la distribuzione dei compensi delle ore di straordinario per il medesimo periodo.

Parte resistente con nota datata 2 luglio u.s., ha negato l'accesso quanto alla documentazione di cui alla lettera b) in quanto la documentazione richiesta non è in possesso dell'amministrazione mentre, con riferimento alla restante documentazione, parte resistente si è limitata a indicare il budget per le ore di lavoro straordinario.

Contro tale nota il Sindacato ricorrente ha presentato ricorso in termini chiedendone l'accoglimento.

In data 12 agosto parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso.

DIRITTO

Sul ricorso presentato dal Sig. ...., nella qualità di segretario provinciale del sindacato ...., si osserva quanto segue.

Affermata preliminarmente la legittimazione attiva del sindacato ricorrente con riferimento ai documenti richiesti, si rileva che la mera indicazione del budget non è soddisfacente dell'interesse all'acquisizione del documento attestante il budget medesimo. Pertanto, con riferimento ai documenti di cui alla lettera a) delle premesse in fatto, il ricorso merita di essere accolto.

Quanto alla restante documentazione, sembra che parte resistente non sia in possesso delle evidenze richieste dal sindacato ricorrente, ma la circostanza non è chiara.

Si chiede dunque di fornire chiarimenti in merito a tale circostanza.

PQM

La Commissione, nei sensi di cui in motivazione, in parte accoglie il ricorso e in parte sospende la decisione chiedendo all'amministrazione chiarimenti circa il possesso di documentazione attestante lo svolgimento di ore di lavoro straordinario. I termini della decisione sono interrotti.

11 settembre 2014

## 103 Accesso agli atti inerenti sinistro marittimo

FATTO

Il 24 settembre 2010 la "...", una barca a vela da diporto, è affondata mentre si trovava ormeggiata in un campo boe custodito dalla Soc. ... s.r.l. I proprietari della barca, ritenendo tale società responsabile del sinistro, la hanno citata in giudizio. La ... srl sostiene invece che l'evento si sia verificato per caso fortuito: per dimostrarlo il 16 maggio 2014 ha chiesto alla Direzione marittima di Catania accesso 1) alla delibera 20 gennaio 2011 che ha disposto di non procedere ad inchiesta in merito all'accennato sinistro marittimo e 2) al connesso dispaccio ministeriale 06/01/12/15434/SM del 16 febbraio 2011. L'amministrazione non ha però risposto, e la ricorrente se ne duole oggi con questa Commissione.

DIRITTO

Questa Commissione ritiene il ricorso meritevole d'accoglimento. L'amministrazione cui sia indirizzata la richiesta di accesso, nel decidere se rilasciare o meno i documenti domandati, deve infatti verificare la sussistenza di una situazione che l'ordinamento protegge, e l'esistenza di un interesse che legittima il soggetto istante ad agire per la tutela di quella situazione, oltre al fatto che non sussistano altri interessi, meritevoli di tutela, che si frappongano all'esercizio di tale diritto: nell'odierna fattispecie il presupposto dell'ostensione è costituito dalla strumentalità dei documenti chiesti per il fine della tutela della propria sfera giuridica d'interesse nell'ambito di una causa civile di risarcimento danni, in corrispondenza con quanto disposto dall'art. 24 c. 7 della legge 241/90.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, e per gli effetti invita l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

11 settembre 2014

#### 104 Esami di stato- accesso alla documentazione dei candidati

FATTO

La Sig.ra ..., rappresentata dall'Avv. ..., ha presentato, in data 18 luglio 2014, una istanza di accesso presso il Liceo Ginnasio Statale "..." di Roma finalizzata all'estrazione di copia della seguente documentazione relativa a tutti i candidati che hanno riportato un voto finale pari o superiore ad 89/100 all'esame di stato della classe III/B nell'a.s. 2013/2014:

- 1 pagella scolastica dell'a.s. 2013/2014;
- 2 "scheda personale" del candidato;
- 3 prove scritte d'esame;
- 4 verbale delle operazioni d'esame compiute dalla Commissione con particolare riguardo all'insediamento della stessa, all'individuazione dei criteri di valutazione di tutte le prove, alla pubblicazione dei punteggi attribuiti alle prove scritte, alla verbalizzazione delle singole prove scritte e orali dei candidati e della decisione finale con la procedura di attribuzione del punteggio prevista dall'art. 15, comma 7, dell'O.M. citata;
- 5 griglie di valutazione delle prove scritte e delle prove orali;
- 6 registro dei risultati degli esami – quadro sinottico dei candidati.

A motivazione della richiesta la Sig.ra ..., in qualità di partecipante al suddetto Esame di Stato, afferma di necessitare dei chiesti documenti per valutare la sussistenza di eventuali vizi formali o procedurali in modo da poter tutelare i propri diritti.

In data 24 luglio 2014, l'Amministrazione resistente ha concesso l'accesso ai chiesti documenti relativi alla Sig.ra ... ad esclusione di quelli relativi agli altri candidati, affermando che tali documenti "non si ritengono come necessari e rilevanti ai fini della difesa di un'eventuale azione giudiziale in quanto non si versa in un'ipotesi di procedura selettiva o di competizione concorsuale" e che tale richiesta può configurarsi come una forma di controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione.

In data 1 agosto 2014, la Sig.ra ... adiva la Commissione avverso il parziale rigetto dell'Amministrazione resistente.

In data 7 agosto 2014, l'Amministrazione resistente ha inviato una memoria nella quale ribadisce le motivazioni del proprio diniego.

DIRITTO

In merito al ricorso presentato dalla Sig.ra ... la Commissione osserva quanto segue.

Deve essere consentito l'accesso a tutti i documenti chiesti qualora per la ricorrente l'esame della documentazione sia necessaria per l'eventuale tutela dei propri diritti.

Ciò vale non solo per i documenti prodotti dalla ricorrente, ma anche per quelli degli altri concorrenti, posto che la ricorrente che abbia partecipato ad una procedura assimilabile a quella di tipo concorsuale è titolare di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura, e posto che i concorrenti, prendendo parte alla procedura, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza.

Ove la concessione degli stessi comportasse un grosso onere per l'Amministrazione, essa potrà scegliere di concedere un numero significativo di documenti relativi a ciascun candidato mediante l'estrazione a sorte

La concessione di detti documenti dovrà avvenire previo oscuramento dei nominativi degli eventuali candidati minorenni.

PQM

La Commissione, esaminato il ricorso lo accoglie, nei sensi di cui in motivazione, e invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte della ricorrente.

11 settembre 2014

#### 105 Accesso di un richiedente cittadinanza italiana finalizzato all'estrazione di copia degli atti del procedimento, corredata da una relazione che illustri i motivi del ritardo nonché l'eventuale natura delle circostanze che hanno impedito di dare positiva conclusione alla procedura

FATTO

La Sig.ra ..., assistita dall'Avv. ..., ha presentato in data 15 luglio 2009 l'istanza per l'ottenimento della cittadinanza italiana presso la Prefettura di Milano.

In data 10 giugno 2014, a mezzo raccomandata, la Sig.ra ... ha presentato presso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno una istanza di accesso finalizzata all'estrazione di copia degli atti del procedimento, corredata da una relazione che illustri i motivi del ritardo nonché l'eventuale natura delle circostanze che hanno impedito di dare positiva conclusione alla procedura. In particolare chiedendo, laddove il ritardo sia da attribuirsi ad eventuali lacune istruttorie conseguenti al mancato invio di pareri essenziali alla definizione della procedura, di indicare esplicitamente la natura del parere richiesto, l'Amministrazione cui è stato richiesto e la data in cui tale richiesta è stata avanzata, con l'indicazione degli eventuali solleciti inoltrati.

In data 23 luglio 2014 la Sig.ra ... adiva la Commissione avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente.

La Prefettura di Milano, in data 7 agosto 2014, ha inviato una memoria in cui afferma di non aver ricevuto l'istanza di accesso in questione. La Prefettura afferma di essere in attesa delle determinazioni ministeriali a seguito dell'invio, in data 22 luglio 2014, al Ministero dell'Interno del proprio parere di competenza.

DIRITTO

Il ricorso merita di essere accolto nei limiti appresso indicati.

Il gravame risulta meritevole di accoglimento per la parte riguardante l'estrazione di copia degli atti del procedimento, poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica degli istanti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

È inammissibile, invece, la parte del ricorso relativa alla richiesta di conoscenza dei motivi del ritardo e dello stato degli atti relativi al procedimento perché volta non all'accesso di un documento, bensì ad una mera richiesta di informazioni, fermo restando che, ai sensi dell'art. 8 legge 241/1990 vige l'obbligo dell'Amministrazione di fornire le generalità del responsabile del procedimento, dell'ufficio competente, e di tutte le notizie utili per permettere al cittadino di poter partecipare attivamente ed in modo costruttivo al procedimento.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso nei sensi di cui in motivazione e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte della ricorrente, per il resto lo dichiara inammissibile.

11 settembre 2014

**106 Accesso agli elaborati redatti dall'accidente, al verbale di correzione ed al verbale di giudizio relativi ai predetti elaborati, nonché ai criteri di valutazione degli elaborati ed agli elaborati di altri quattro candidati nominativamente individuati.**

FATTO

La dottoressa ..... sosteneva le prove scritte dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato ( sessione 2013) presso la Corte di Appello di Roma.

Non essendo stata ammessa alle prove orali, in data 5.7.2014, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso agli elaborati redatti dall'accidente, al verbale di correzione ed al verbale di giudizio relativi ai predetti elaborati, nonché ai criteri di valutazione degli elaborati ed agli elaborati di altri quattro candidati nominativamente individuati.

L'Amministrazione, in data 1.8.2014, rilasciava le copie dei documenti richiesti, ad eccezione del verbale di giudizio e degli elaborati redatti dagli altri candidati individuati dall'accidente che, in pari data, insisteva nel chiedere di poter accedere ai documenti cui le era stato negato l'accesso.

In data 18.8.2014, l'Amministrazione comunicava il rigetto della sua istanza di accesso, invocando il disposto dell'art. 4, lettera e) del D.M. n. 115/1996, che sottrae all'accesso la documentazione relativa ai lavori delle Commissioni giudicatrici fino all'esaurimento delle procedure concorsuali.

La dottoressa ....., in data 1.9.2014, adiva la Commissione per sentir dichiarare il proprio diritto ad accedere a tutti i documenti richiesti con la sua istanza di accesso, nonché agli elaborati degli altri candidati corretti insieme con quelli della ricorrente in data 17.4.2014.

L'Amministrazione, in data 24.9.2014, inviava una memoria nella quale ribadiva la legittimità del proprio operato alla stregua della disposizione regolamentare richiamata nella determinazione di parziale rigetto dell'istanza di accesso.

DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto nella parte concernente il diniego dell'accesso alla documentazione originariamente richiesta dall'accidente, in ragione dell'inapplicabilità al caso di specie della norma regolamentare invocata dall'Amministrazione, che si riferisce alla documentazione relativa alle operazioni concorsuali.

Invero, come afferma la stessa Amministrazione nella memoria del 24.9.2014, le procedure di esame per il rilascio dell'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato non sono qualificabili come procedure concorsuali, non essendo preordinate alla copertura di un numero chiuso di "posti" da assegnare.

Non sussiste, dunque, alcun ostacolo giuridico all'ostensione di tutti i documenti richiesti con l'istanza di accesso di 5.7.2014, trattandosi di un accesso di natura endoprocedimentale, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990.

Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile nella parte in cui mira a sollecitare una pronuncia della Commissione circa l'accessibilità degli elaborati degli altri candidati corretti con quelli della ricorrente in data 17.4.2014, non costituendo tali documenti oggetto della predetta istanza di accesso

PQM

La Commissione accoglie il ricorso *in parte qua e*, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione; lo dichiara inammissibile nel resto.

Roma, 2 ottobre 2014

**107 Accesso alla copia della scheda di registrazione, compilata all'atto di emissione di buono postale fruttifero.**

FATTO

Il signor ... e la di lui madre (signora .....), titolari di un buono postale fruttifero del valore di Lire 10.000.000, emesso dall'Ufficio postale di ..... (FR) in data 12.1.2001, avendo chiesto il rimborso del predetto buono postale alle condizioni previste per i buoni della serie CE, non si vedevano accogliere tale richiesta dalla responsabile dell'Ufficio postale di ....., ad avviso della quale il buono in questione sarebbe stato rimborsabile alle condizioni previste per i buoni della serie AA1 (meno favorevoli di quelle previste per i buoni della serie CE).

Il signor ....., in vista dell'esercizio di un'azione legale diretta alla tutela del diritto al rimborso del buono in questione alle condizioni previste per i buoni della serie CE, in data 25.6.2014, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso alla copia della scheda di registrazione, compilata all'atto di emissione del predetto buono postale fruttifero, o di altro documento di registrazione dell'emissione.

L'Amministrazione, pur non avendo riscontrato formalmente l'istanza di accesso in questione, comunicava informalmente all'accidente, in data 23.7.2014, che la copia della documentazione richiesta non poteva essere rilasciata.

Il signor ..., in data 22.8.2014, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Ufficio postale di Aquino, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione- ritenuta preliminarmente la propria competenza, in ragione del fatto che si tratta del rigetto di un'istanza di accesso opposto da un soggetto di diritto di privato, equiparato ad una Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art. 22, lettera e) della legge n. 241/1990, in quanto esercente un'attività di pubblico interesse- reputa che il presente ricorso sia meritevole di accoglimento.

Si tratta di un ricorso con cui si denuncia il diniego di accesso a documenti la cui conoscenza è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto di difesa del ricorrente, la cui accessibilità è garantita dall'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.

2 ottobre 2014

**108 Concorso pubblico – accesso ai propri elaborati, ai documenti contenenti i criteri direttivi della commissione giudicatrice per la correzione degli elaborati, verbale di correzione, a un campione dei compiti dei candidati ritenuti idonei, ai verbali redatti in occasione e nel corso dello svolgimento delle 5 prove scritte**

FATTO

Il ricorrente quale partecipante al concorso a trentacinque posti di segretario di legazione in prova, risultato non idoneo alla prova orale, ha chiesto di potere accedere ai seguenti documenti:

1. propri elaborati;

2. documenti contenenti i criteri direttivi della commissione giudicatrice per la correzione degli elaborati, eventualmente previo svolgimento di una traccia ideale, v. sentenza delle S.U. Cassazione n. 14893 del 2010;
3. verbale di correzione dei propri elaborati;
4. un campione dei compiti dei candidati ritenuti idonei, estratto a sorte nella misura del 30% sul totale dei candidati (v. TAR Lazio, sez. III, n. 1358 del 2014);
5. verbali di correzione dei compiti di cui al punto n. 4;
6. verbali redatti in occasione e nel corso dello svolgimento delle 5 prove scritte.

Motiva il ricorrente che i chiesti documenti sono necessari per valutare l'opportunità di tutelare nelle sedi opportune i propri diritti ed interessi.

Il Ministero resistente, con provvedimento del 18 agosto 2014 ha concesso l'accesso agli elaborati del ricorrente ed ha differito l'accesso agli altri documenti fino alla conclusione della procedura concorsuale; ciò ai sensi dell'art. 24, comma 4 della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 3, comma 2 del d.m. n. 60 del 1996.

Avverso il provvedimento di parziale differimento del 18 agosto 2014, il ricorrente ha adito la Commissione. Afferma il ricorrente nel presente gravame, tra l'altro, l'inapplicabilità al Ministero resistente del citato decreto del Ministero dell'Istruzione.

#### DIRITTO

L'art. 1 del decreto del Ministero dell'istruzione individua il proprio ambito di applicazione stabilendo che "Il presente regolamento individua, in conformità all'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, le categorie di documenti, formati o comunque rientranti nella disponibilità del Ministero della P.I. e degli organi periferici dipendenti ivi comprese le istituzioni scolastiche e gli enti vigilati, sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24, comma 2, della medesima legge n. 241 del 1990 e dell'art. 8 del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352". Pertanto, come osservato da parte ricorrente, il citato regolamento non è applicabile al caso di specie trattandosi di una procedura bandita dal Ministero resistente.

Né viene in rilievo nel caso di specie il d.m. n. 604 del 1994 del Ministero resistente, art. 4, comma 1, lett.s), il quale differisce l'accesso ai documenti "attinenti ai lavori delle commissioni giudicatrici di concorso o di procedimenti di selezione del personale, nonché atti e documenti comunque oggetto di dette procedure ed in particolare gli elaborati dei candidati, fino all'esaurimento delle operazioni concorsuali" per salvaguardare la riservatezza di persone fisiche, giuridiche, gruppi, imprese ed associazioni. Secondo il costante orientamento giurisprudenziale e di questa Commissione i partecipanti ad una pubblica selezione non assumono la veste di controinteressati, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza.

Passando all'esame delle situazione legittimante nessun dubbio sussiste in ordine alla sussistenza in capo al ricorrente di un interesse partecipativo per il quale, ai sensi dell'art. 10 legge n. 241/90, l'interesse a prendere visione ed estrarre copia dei documenti relativi al procedimento cui si è preso parte è insito nel fatto stesso della partecipazione procedimentale.

Ciò premesso, si ricorda che la procedura concorsuale da luogo a due distinti sub procedimenti uno dei quali, quello attinente alla correzione delle prove scritte, termina con la conclusione dei relativi risultati.

Rispetto a tale subprocedimento, pertanto, non si giustifica il differimento opposto, atteso che altrimenti si priverebbe il ricorrente della facoltà di agire in giudizio per essere ammesso alle prove orali con riserva.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

2 ottobre 2014

### 109 Accesso al modello CUD e cedolini INPS intestati all'ex coniuge

#### FATTO

Il ricorrente ha chiesto all'Istituto resistente di potere accedere al modello CUD e cedolini INPS intestati all'ex coniuge sig.ra ...; ciò per supportare la richiesta di revisione dell'assegno di mantenimento che il ricorrente versa alla sig.ra ....

L'amministrazione resistente, con provvedimento del 4 luglio 2014, conosciuto dal ricorrente il 14 luglio, ha negato il chiesto accesso ai sensi dell'art. 16 della determinazione del 5 agosto 2011 allegata alla circolare n. 4 dell'8 gennaio 2013, a tenore della quale sono esclusi dall'accesso tutti i documenti e le determinazioni relative a terzi soggetti.

Avverso il provvedimento di diniego il ricorrente ha adito la Commissione.

#### DIRITTO

La disposizione citata da parte resistente esclude l'accesso ai documenti ivi elencati per salvaguardare il diritto alla riservatezza di persone fisiche, giuridiche, gruppi, imprese ed associazioni; nel caso di specie, tuttavia, la Commissione ritiene che il diritto di difesa in giudizio della posizione del ricorrente debba prevalere sul diritto alla riservatezza della controinteressata in base al disposto di cui all'art. 24, comma 7 della legge 241 del 1990.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

2 ottobre 2014

### 110 Accesso per fini defensionali

#### FATTO

L'Ispettore capo ricorrente, il 23 ed il 26 luglio 2014 ha chiesto di potere accedere ai seguenti documenti:

1. attestazione amministrativa concernente il periodo/i giorni di assenza del ricorrente effettuati a qualunque titolo registrati dal 1.08.2011 al 14.10.2011;
2. fascicolo cat. II giacente presso l'archivio del commissariato resistente, intestato al pregiudicato Lampitelli Giuseppe, esclusivamente per le informazioni generate e trattate in ordine alla richiesta del pregiudicato volta all'ottenimento di una delle misure alternative/sostitutive alla detenzione.

La Questura resistente, con provvedimento del 4 agosto ha concesso l'accesso ai documenti di cui al punto n.1, mentre lo ha negato a quelli di cui al punto n.2; motiva l'amministrazione che tali documenti sono connotati "dalla rituale segretezza che caratterizza ogni atto diretto all'Autorità giurisdizionale penale". Aggiunge l'amministrazione che nel rito abbreviato, chiesto dal ricorrente nel processo in corso, non è consentita né la rinnovazione del dibattimento né la produzione di nuovi documenti.

Avverso il provvedimento di parziale diniego del 4 agosto 2014, il ricorrente ha adito la Commissione.

#### DIRITTO

Questa Commissione ribadisce l'orientamento della giurisprudenza amministrativa e della Commissione stessa secondo il quale l'invio di documenti all'autorità giudiziaria e/o la presenza di un procedimento penale non vale di per sé a respingere la domanda di accesso, atteso che il segreto d'indagine, di cui all'art. 329 c.p.p., non costituisce un motivo legittimo di diniego al rilascio di documenti, fintanto che gli stessi siano nella disponibilità dell'amministrazione e il giudice che conduce l'indagine penale non li abbia acquisiti con uno specifico provvedimento di sequestro; pertanto, la qualificazione rituale segretezza, dichiarata dall'amministrazione non esclude dall'accesso i documenti.

Quanto, poi, all'assenza di un nesso funzionale tra l'interesse vantato dal ricorrente, ossia difesa in giudizio, e chiesti documenti conseguente all'impossibilità di produrre motivi aggiunti nel II grado di giudizio, si ricorda che all'amministrazione spetta una valutazione in astratto circa un collegamento tra la posizione del ricorrente e i documenti, sicuramente esistente nel caso di specie.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

2 ottobre 2014

### 111 Accesso per esigenze difensive- Accesso alle dichiarazioni Unico di un terzo

#### FATTO

Il sig. ...., rappresentato e difeso dall'avv. ...., riferisce di aver presentato in data 21 giugno 2014 domanda di accesso alle dichiarazioni Unico (redditi IVA IRAP 770) per gli anni 2004-2012 presentate dal Sig. .... nella qualità di l.r.p.t. di due società (..... s.n.s e ..... s.r.l.). La richiesta era motivata da esigenze difensive in relazione ad un contenzioso in atto con il controinteressato al fine di dimostrare l'illiceità della condotta di quest'ultimo in ordine all'utilizzo dei crediti IVA iscritti in contabilità.

Parte resistente ha negato l'accesso con nota del 7 agosto 2014 ritenendo i documenti oggetto della richiesta non collegati all'interesse difensivo dichiarato dal ricorrente e osservando, sulla scorta di quanto argomentato in sede procedimentale dal controinteressato, che i fatti dedotti in causa sono relativi ad un arco temporale diverso da quello per cui è stata formulata domanda ostensiva.

Contro tale diniego il ricorrente ha presentato ricorso in termini alla scrivente Commissione, notificandolo ritualmente al controinteressato. In data 23 settembre il controinteressato .... ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso e argomentando articolatamente in tal senso sul presupposto dell'inconferenza della documentazione richiesta rispetto al giudizio in corso tra le parti.

#### DIRITTO

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

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Nel caso di specie le esigenze difensive appaiono ben delineate dal ricorrente e dunque il collegamento tra interesse all'accesso e documentazione negata da parte resistente, appare sussistere, considerata la rilevante finalità dichiarata sia nel ricorso introduttivo del presente procedimento contenzioso che in sede amministrativa, consistente nel fornire prova di una stratificazione temporale della condotta illecita anche per gli anni successivi al 2004. D'altronde, come in più di un'occasione affermato dalla scrivente Commissione e dal Giudice amministrativo di prime e seconde cure, il diritto di accesso è situazione autonoma rispetto ai risvolti processuali scaturenti dall'esibizione documentale; risvolti la cui fondatezza non può costituire, come nel caso di specie, motivo legittimo di diniego dell'accesso.

Per le suesposte motivazioni, che valgono a confutare anche le difese del controinteressato, il ricorso è meritevole di accoglimento

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

2 ottobre 2014

### 112 Accesso a planimetria di un immobile a seguito di nuovo classamento della rendita dell'immobile

#### FATTO

Il Sig. ..., rappresentato e difeso dall'Avv. ... , riferisce di aver presentato richiesta di accesso alla planimetria di un immobile riportato in catasto al foglio n. 577, part. 41, sub 7 a seguito di nuovo classamento della rendita dell'immobile del ricorrente comunicatogli nel mese di marzo 2013 da parte resistente.

Essendo intercorso atto di opposizione all'accesso da parte del controinteressato proprietario dell'unità immobiliare contraddistinta come sopra, l'amministrazione ha negato l'accesso con nota del 24 giugno u.s.

Contro tale determinazione il Carbone ha depositato ricorso in termini chiedendone l'accoglimento.

#### DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto. In primo luogo occorre osservare che la motivata opposizione dei controinteressati non costituisce, di per sé, motivo sufficiente a fondare un provvedimento di diniego o di differimento come nel caso in esame. Al riguardo la Commissione rileva che la comunicazione al controinteressato di cui all'art. 3, d.P.R. n. 184/2006, ha come scopo quello di consentire allo stesso di partecipare al procedimento di accesso che si apre a seguito della presentazione della relativa istanza, ferma restando, tuttavia, la titolarità in capo all'amministrazione procedente del dovere di bilanciare i contrapposti interessi e stabilire quale dei due, tra accesso e riservatezza, debba prevalere. In altri termini, un diniego o un differimento fondato esclusivamente sull'opposizione del controinteressato non realizza tale bilanciamento, limitandosi a recepire "passivamente" la volontà del controinteressato.

Nel caso di specie il suddetto bilanciamento deve essere risolto a favore dell'accidente, atteso che i dati contenuti nei documenti oggetto dell'istanza sembrerebbero essere dati comuni e quindi recessivi rispetto all'esercizio del diritto di cui agli articoli 22 e ss. della l. n. 241/90. Per questi motivi, rilevata la sussistenza di interesse qualificato all'accesso in capo al ricorrente, si ritiene che l'accesso debba essere consentito.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

2 ottobre 2014

### **113 Accesso agli avvisi bonari e di accertamento prodromici a diciotto cartelle esattoriali emesse da EQUITALIA**

FATTO

Il Sig. ..., rappresentato e difeso dalla Dott.ssa ..., riferisce di aver inoltrato all'amministrazione resistente in data 3 luglio 2014 richiesta di accesso agli avvisi bonari e di accertamento prodromici a diciotto cartelle esattoriali emesse da parte resistente.

L'amministrazione non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 1 settembre u.s., il Sig. ... ha depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accidente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24". A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile palesemente al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

2 ottobre 2014

### **114 Accesso ai modelli CUD relativi ai redditi percepiti dalla ex coniuge**

FATTO

Il sig. ... riferisce di aver presentato in data 25 luglio 2014 richiesta di accesso ai modelli CUD anni 2011-2013 relativi ai redditi percepiti dalla ex coniuge ..., motivando la domanda a fini difensivi in ordine alla richiesta di revisione delle condizioni economiche legate al mantenimento dei figli.

Parte resistente ha negato l'accesso con nota del 13 agosto u.s. osservando che "...l'accesso agli atti dell'Istituto non è consentito, se non in relazione alle finalità istituzionali perseguite dall'ente, e non per interessi diversi rispetto ai quali l'Istituto è terzo".

Contro tale diniego il ... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione in termini chiedendone l'accoglimento. Il gravame è stato notificato alla controinteressata, con raccomandata A/R la cui copia risulta agli atti.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

L'odierno ricorrente, invero, è titolare di situazione sicuramente qualificata all'ostensione, essendo la documentazione richiesta rilevante ai fini della modifica delle condizioni patrimoniali legate al mantenimento dei figli cui aspira l'odierno ricorrente.

I motivi di diniego opposti da parte resistente sono del tutto inconferenti e non trovano alcun fondamento nelle fonti primarie e secondarie che disciplinano il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Per le ragioni suesposte il ricorso è fondato e merita di essere accolto.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

2 ottobre 2014

### **115 Accesso alla documentazione reddituale e a un contratto di comodato riguardanti il marito**

FATTO

L'avv. ..., in nome e per conto della sig.ra ..., ha presentato ricorso a questa Commissione contro un diniego opposto dall'amministrazione in epigrafe sull'accesso alla documentazione reddituale e a un contratto di comodato riguardanti il marito della sig.ra ..., sig. ..., da cui la ricorrente si sta separando: tanto per meglio determinare, nell'instaurato giudizio di separazione, le spettanze. Al gravame non risulta allegata la procura alla lite. Il controinteressato ha inviato una propria memoria, in cui ha eccepito la carenza di procura e chiede conferma del diniego, in quanto essendovi già pendente un giudizio, la richiesta ostensiva sarebbe da farsi in tale contesto. La Commissione, nel plenum del 24 luglio 2014, ha invitato parte ricorrente a trasmettergliene copia, incombenza infine adempiuta il 10 settembre 2014.

#### DIRITTO

Deve essere accolta l'istanza di accesso alle documentazioni reddituali relativi all'ex coniuge del richiedente, qualora tali documenti, come nel caso odierno, siano utili per la determinazione giudiziale dell'importo dell'assegno manutentivo: per giurisprudenza costante il diritto di accesso prevale sulla riservatezza dei terzi qualora la richiesta ostensiva venga presentata per curare o difendere interessi giuridici dell'istante, né ad esso osta la circostanza che i documenti possano essere reperiti in altri modi, o che altri vi stiano parallelamente provvedendo.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, e per l'effetto invita l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

2 ottobre 2014

#### 116 Accesso agli estratti conto contributivi dell'ex coniuge.

#### FATTO

La sig.ra ... con ricorso dell'11 settembre 2014, si duole della mancata risposta dell'amministrazione in epigrafe alla propria richiesta, datata 15 luglio 2014, d'accedere agli estratti conto contributivi dell'ex coniuge: tanto perché necessario per la quantificazione dell'assegno divorzile. Parte resistente, con memoria, ha chiarito di aver rigettato l'accesso a seguito dell'opposizione del controinteressato: di quanto da quest'ultimo esposto l'amministrazione ha ritenuto pregevole la considerazione sulla mancanza d'attualità della richiesta, per aver già l'Autorità giudiziaria disposto, tramite la Guardia di finanza, indagini sulla reale consistenza del patrimonio dell'ex coniuge della ricorrente.

#### DIRITTO

Deve essere accolta l'istanza di accesso alle dichiarazioni dei redditi relativi all'ex coniuge del richiedente, qualora tali documenti, come nel caso odierno, siano utili per la determinazione giudiziale dell'importo dell'assegno manutentivo: per giurisprudenza costante il diritto di accesso prevale sulla riservatezza dei terzi qualora la richiesta ostensiva venga presentata per curare o difendere interessi giuridici dell'istante, né ad esso osta la circostanza che i documenti possano essere reperiti in altri modi, o che altri vi stiano parallelamente provvedendo.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, e per l'effetto invita l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

2 ottobre 2014

#### 117 Accesso a graduatorie relative a un bando di concorso

#### FATTO

Il ricorrente riporta d'aver chiesto senza riscontro all'amministrazione in epigrafe alcuni documenti, in ricorso meglio indicati, riportanti le graduatorie relative a un bando a cui ha partecipato.

#### DIRITTO

A parere di questa Commissione l'odierno gravame è meritevole di accoglimento, in conseguenza della natura endoprocedimentale dei documenti di cui è stata domandata ostensione, ai sensi dell'art. 7 c. 1 e dell'art. 10 c. 1 della legge 241 del 1990. Né osta all'accesso il fatto che gli atti chiesti riportino dati riguardanti controinteressati: in tema di procedure concorsuali copiosa giurisprudenza afferma infatti la pressoché totale accessibilità sia dei documenti formati dalla commissione esaminatrice che dai candidati.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, invitando per gli effetti l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.

2 ottobre 2014

#### 118 Accesso del consigliere comunale a copia di tutti gli atti amministrativi e provvedimenti emanati dal Sindaco, nonché tutte le delibere della Giunta Comunale e dei Capi Servizi

#### FATTO

Il Sig. ... , in qualità di Consigliere del Comune di ....., ha presentato, in data 16 luglio 2014, una istanza di accesso presso il suddetto Comune finalizzata alla presa visione ed estrazione di copia di tutti gli atti amministrativi e provvedimenti emanati dal Sindaco, nonché tutte le delibere della Giunta Comunale e dei Capi Servizi, dal contenuto anche interno, dal 9 giugno al 16 luglio 2014.

A motivazione della richiesta il Sig. ... afferma di necessitare dei chiesti documenti per l'espletamento del proprio mandato consiliare.

In data 9 settembre 2014, il Sig. ... adiva la Commissione avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente.

In data 23 settembre 2014, il Comune di .... ha inviato una memoria nella quale comunica che l'istanza non può essere evasa in quanto è generica e reca un aggravio sia organizzativo che economico nei confronti dell'Amministrazione. Nella memoria, il Comune di ..... afferma che *"nel rispetto della normativa sulla trasparenza amministrativa, tutti gli atti deliberativi, siano essi di Giunta Comunale che di Consiglio Comunale, nonché tutte le Determinazioni dei Capi Settore sono pubblicati sul sito istituzionale del Comune e pertanto consultabili e scaricabili."*

#### DIRITTO

Preliminarmente la Commissione si dichiara competente ad esaminare il presente gravame sia pure presentato nei confronti di un ente locale, affinché l'assenza del Difensore Civico non si traduca in una diminuzione della tutela nei confronti dei provvedimenti delle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

Alla luce della memoria inviata dal Comune di ....., in data 23 settembre 2014, risulta in parte cessata la materia del contendere.

In merito alla richiesta di accesso relativa a tutti gli atti amministrativi e provvedimenti emanati dal Sindaco dal 9 giugno al 16 luglio 2014, questi debbono essere concessi in quanto non pubblicati sul sito istituzionale del Comune e necessari per il Sig. .... ai fini dell'espletamento del proprio mandato consiliare.

Debbono essere altresì concessi tutti gli atti, anche interni, relativi ai documenti chiesti dal ricorrente in quanto l'art. 22 c.1 lett. d) della Legge 241/90 definisce documento amministrativo ogni rappresentazione 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 accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte, per il resto lo dichiara improcedibile per cessata materia del contendere.

Roma, 2 ottobre 2014

#### **119 Accesso a documenti relativi al procedimento scaturito a seguito della richiesta di risarcimento per danni subiti, avanzata dall'accidente**

FATTO

La signora ... in data 9.6.2014 rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso a tutti i documenti relativi al procedimento scaturito a seguito della richiesta, avanzata dall'accidente, diretta ad ottenere il risarcimento dei danni subiti dall'autovettura di proprietà della signora ... , per effetto del distacco di alcuni calcinacci dal terrazzo di un immobile sito all'interno dell'area demaniale denominata "....." in Brindisi, in uso al Distaccamento Aeroportuale di Brindisi..

L'Amministrazione, in data 11.7.2014, comunicava alla signora ... che si sarebbe potuto dare riscontro all'istanza di accesso solo successivamente alla conclusione del procedimento in questione.

In data 17 settembre 2014, la signora ..., a seguito della conclusione del procedimento, reiterava l'istanza di accesso in questione.

In data 26.8.2014, l'Amministrazione comunicava il rigetto della predetta istanza, in quanto essa non risultava motivata con riferimento alla sussistenza di un interesse tale da legittimare la signora ... ad accedere ai documenti richiesti.

In data 30.9.2014 la signora ... 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

Il ricorso deve essere accolto.

Non può non essere riconosciuta la legittimazione ad accedere ai documenti richiesti dalla ricorrente, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990, in considerazione del fatto che tali documenti si riferiscono alla sua richiesta di risarcimento dei danni subiti dall'autovettura di sua proprietà.

PQM

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

28 ottobre 2014

#### **120 Accesso all'esposto/denuncia per abuso edilizio nei confronti dell'accidente**

FATTO

La signora ..., in data 27 agosto 2014 rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso all'esposto/denuncia per abuso edilizio nei confronti dell'accidente, al fine di verificare se le informazioni acquisite dall'Amministrazione fossero state acquisite in modo corretto o fossero il frutto di comportamenti illeciti.

L'Amministrazione, con nota del 2.9.2014, rigettava l'istanza di accesso, in ragione del fatto che non fosse noto alla stessa se dalla segnalazione in questione fosse scaturita un'informativa di reato ovvero di illecito amministrativo, tale segnalazione essendo stata inviata anche alla Procura della Repubblica c/o il Tribunale di Roma ed al Tribunale per i Minorenni di Roma.

In data 30 settembre 2014, la signora ..., 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.

DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto, alla luce di quanto risultante dal parere dell'Ufficio Tecnico del IX Municipio del Comune di Roma, allegato al ricorso, secondo il quale dall'esposto/denuncia in questione è scaturito un accertamento avente ad oggetto un illecito amministrativo.

La circostanza che dall'esposto/denuncia in questione possa esser scaturito anche un procedimento penale non vale certo ad escludere l'accessibilità da parte del ricorrente a tale atto, in quanto atto iniziale di un procedimento amministrativo destinato a concludersi con un atto idoneo a produrre effetti nella sfera giuridica della ricorrente, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990.

PQM

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

28. ottobre 2014

#### **121 Accesso alla documentazione contenuta nel proprio fascicolo personale e ai verbali degli esami sostenuti**

FATTO

Il signor ..., volontario della Croce Rossa italiana in data 22.8.2014, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso alla documentazione contenuta nel proprio fascicolo personale e ai verbali degli esami sostenuti positivamente del modulo T.S. (trasporto semplice).

Formatosi il silenzio-rigetto, il signor ... , in data 24.9.2014, 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, essendo innegabile la legittimazione del ricorrente ad accedere alla documentazione richiesta, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990, trattandosi di atti che lo concernono direttamente e personalmente.

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.

28 ottobre 2014

## **122 Accesso agli atti del procedimento di addebito disciplinare**

FATTO

Il Tenente Colonnello ... si vedeva rivolgere un addebito disciplinare dal Comandante del Centro Militare Veterinario che, tra l'altro, informava l'incolpato della possibilità di accedere agli atti del procedimento, presso l'Ufficio Segreteria, Personale, Benessere e Sicurezza.

Il 18 agosto 2014, il Tenente Colonnello ... rivolgeva un'istanza di accesso agli atti del procedimento al Comandante del Centro Militare Veterinario, nonché al Capo Ufficio Segreteria Personale Benessere e Sicurezza del predetto Centro Militare.

Non essendo stata accolta l'istanza in questione, il Tenente Colonnello ... adiva la Commissione per ottenere l'accesso alla documentazione richiesta.

DIRITTO

Il ricorso è meritevole di accoglimento, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art.10 della legge n. 241/1990 in quanto i documenti richiesti ineriscono al procedimento disciplinare instaurato nei confronti del ricorrente, a nulla rilevando la circostanza, riferita nella nota inviata il 21.10.2014 dall'Amministrazione, che i documenti in questione siano già in possesso del ricorrente.

PQM

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

28 ottobre 2014

## **123 Accesso a al verbale ed al materiale fotografico e grafico a corredo di interruzione dei lavori edili su immobile confinante con il terreno di proprietà dell'accedente**

FATTO

Il ricorrente, residente a Catania, tramite il rappresentante arch. ...., ha chiesto al comune resistente di potere accedere al verbale ed al materiale fotografico e grafico a corredo, con i quali i funzionari della polizia locale hanno interrotto i lavori edili sull'immobile sito in via .... n. ...., di proprietà della sig.ra ....., censito al catasto fabbricati al foglio n. 11 del comune di ....., particella 2266, subalterno 2.

Motiva il ricorrente di essere proprietario di un terreno confinante con quello di proprietà della controinteressata Maugeri e che alcune opere, nonché l'apertura di luci e finestre, presumibilmente abusive, ricadono nella sua proprietà; pertanto, i chiesti documenti sono chiesti per motivi defensionali.

Il comune resistente, con provvedimento del 25 agosto 2014, ha comunicato di avere effettuato un sopralluogo presso l'immobile a seguito del quale è stato avviato un procedimento penale a carico della sig.ra .....,; pertanto, conclude il comune resistente i chiesti documenti sono sottratti alla disciplina di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990.

Avverso il provvedimento di diniego del 25 agosto 2014, il ricorrente ha adito in termini la scrivente Commissione. Il presente gravame è stato notificato alla contro interessata.

DIRITTO

Preliminarmente la Commissione rileva che l'effettiva competenza ad esaminare il presente gravame presentato avverso un ente locale spetterebbe al difensore civico, ovvero ad una commissione svolgente funzioni analoghe. Tuttavia, in assenza di tali organismi, è costante giurisprudenza della scrivente esaminare tali gravami affinché detta mancanza non si traduca in una menomazione degli strumenti a tutela del diritto di accesso.

Passando al merito della vicenda, la Commissione ribadisce l'orientamento della giurisprudenza amministrativa e della Commissione stessa secondo il quale l'invio di documenti all'autorità giudiziaria e/o la presenza di un procedimento penale non vale di per sé a respingere la domanda di accesso, atteso che il segreto d'indagine, di cui all'art. 329 c.p.p., non costituisce un motivo legittimo di diniego al rilascio di documenti, fintanto che gli stessi siano nella disponibilità dell'amministrazione e il giudice che conduce l'indagine penale non li abbia acquisiti con uno specifico provvedimento di sequestro.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

28 ottobre 2014

## **124 Accesso per motivi defensionali**

FATTO

Il Carabiniere ricorrente ha presentato istanza per motivi defensionali ai documenti dai quali risultino attestate le verifiche di controllo ai sensi dell'art. 38 T.U.L.P.S. nei territori di competenza delle stazioni dei Carabinieri resistenti, rispetto ai luoghi ove sono detenute legittimamente le armi e le munizioni di cui al registro armi e munizioni (privati) tenuti presso le stazioni resistenti; ciò per il periodo compreso tra febbraio 2011 e febbraio 2013.

La stazione dei Carabinieri di ... ha concesso l'accesso ad una parte dei chiesti documenti mentre lo ha negato a quelli attestanti le verifiche di controllo effettuate ai sensi dell'art. 38 T.U.L.P.S.

La Stazione Carabinieri di ... ha negato il chiesto accesso in considerazione della carenza in capo al ricorrente di un interesse diretto, concreto ed attuale e ai sensi dell'art. 1 del d.m. n. 415 del 1994.

Avverso i due provvedimenti di diniego e di diniego parziale il ricorrente ha adito la Commissione con due distinti gravami.

Chiarisce il ricorrente che pende innanzi la Procura della Repubblica presso il tribunale di Ascoli Piceno un procedimento penale nei suoi confronti per fatti accaduti nella giornata del 13 febbraio 2012; aggiunge il carabiniere ricorrente che la Stazione di .... di ..... è a conoscenza della vicenda perché alcuni dipendenti hanno partecipato alle indagini e sono stati chiamati in giudizio in qualità di testimoni.

Prosegue il ricorrente affermando che l'accesso alle diverse operazioni di controllo, effettuate nell'arco di due anni, gli consentirà di "approssimare" l'attività svolta dagli operanti anche rispetto a quanto accaduto al ricorrente stesso.

Successivamente, la stazione Carabinieri di ..... del ..... ha comunicato alla Commissione di avere appreso dalla lettura del presente gravame che il 13 febbraio 2012, giorno di particolare interesse per il ricorrente, è stata effettuata un'operazione di Polizia Giudiziaria condotta e gestita dal personale della Stazione dei Carabinieri di ....., i quali possiedono tutti i documenti.

#### DIRITTO

La Commissione riunisce, per connessione oggettiva e soggettiva, i due distinti gravami.

Nel merito la Commissione osserva che il ricorrente al fine di potere difendere i propri diritti ed interessi nel giudizio in corso è titolare di un interesse qualificato ad accedere ai chiesti documenti e in particolare, a quelli riguardanti quanto accaduto nella giornata del 13 febbraio 2012; ciò fatte salve le limitazioni derivanti dal leggi e dai regolamenti vigenti.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, previa riunione, accoglie i due ricorsi con i limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, invita le amministrazioni resistenti a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

28 ottobre 2014

### 125 Accesso di Organizzazione sindacale

#### FATTO

L'Ispettore Sup. della Polizia di Stato ..., in qualità di legale rappresentante della segreteria provinciale del sindacato ricorrente, ha chiesto, il 2 settembre 2014, di potere accedere ad ogni atto relativo ai procedimenti amministrativi a conclusione dei quali il Questore di Macerata ha disposto la movimentazione interna del personale (trasferimento e aggregazione) nel periodo compreso fra il 1 gennaio 2009 e la data di presentazione del gravame.

Ciò al fine di valutare l'opportunità di tutelare gli interessi della categoria rappresentata e della O.S. ricorrente.

L'amministrazione resistente, con provvedimento del 25 settembre 2014, ha negato il chiesto accesso ribadendo il contenuto del provvedimento di diniego del 3 giugno 2014 e la decisione della Commissione dell'8 luglio 2014.

In effetti, il ricorrente aveva presentato una precedente istanza avente il medesimo oggetto della presente, diversamente motivata. Nell'odierna richiesta il legale rappresentante della O.S. ricorrente fornisce un'ampia prospettazione del quadro normativo e giurisprudenziale del diritto all'informazione preventiva e successiva alle OO.SS. e dei rapporti tra diritto all'informazione e diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Avverso il provvedimento di diniego del 25 settembre 2014 il legale rappresentante della O.S. ricorrente ha adito la scrivente Commissione.

#### DIRITTO

L'interesse dichiarato dalla O.S. ricorrente è diretto ad acquisire documentazione per tutelare gli interessi della categoria rappresentata e della O.S. stessa.

Il d.P.R. n. 164 del 2002, stabilisce che "l'informazione successiva riguarda i criteri generali circa, tra l'altro, l'attuazione della mobilitazione interna...l'informazione successiva si attua a livello centrale e periferico".

Un recente orientamento giurisprudenziale chiarisce, poi, che il diritto di accesso è uno strumento autonomo rispetto al diritto all'informazione, sia pure entrambi fondati sullo stesso tipo di interesse e di ratio. La richiesta di accesso "ha carattere accessorio e complementare rispetto ai diritti di informazione, che hanno la stessa portata differenziandosi per il contenuto. Il diritto di accesso è, dunque, strumentale alla medesima finalità ed è quindi, per definizione normativa, una forma di controllo consentita e legittima in riferimento ad uno specifico settore di attività, definito dal corrispondente diritto all'informazione". Infine, afferma il Consiglio di Stato la materia della mobilità è di interesse del sindacato e "quindi un interesse tipicamente collettivo, in quanto riguarda la verifica della osservanza dei criteri oggettivi attraverso il confronto di una pluralità di casi". (C.d.S. sez. III, n. 2559 del 2012).

Nel caso di specie, premessa la legittimazione della O.S. ricorrente e tenuto altresì, conto che la stessa non è stata informata circa i criteri generali sulla mobilità, la Commissione ritiene il ricorso fondato.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

28 ottobre 2014

### 126 Accesso del cittadino residente a documentazione relativa ad un contenzioso tra l'amministrazione comunale e un società Cooperativa a r.l.

#### FATTO

Il Sig. ...., nella qualità di cittadino elettore del Comune di Bitritto e di rappresentante locale del partito ....., riferisce di aver presentato in data 29 luglio 2014 richiesta di accesso a documentazione relativa ad un contenzioso tra l'amministrazione resistente e la cooperativa ..... a r.l. In particolare ha chiesto il ... di poter accedere ai seguenti documenti: 1) verbale di accesso e acquisizione di proprietà dell'area datato 21 maggio 2014, 2) richiesta di rimborso delle spese legali liquidate dal Consiglio di Stato; 3) richiesta di pagamento degli oneri di cui alla sentenza TAR Puglia n. 41792/2012; 4) avvisi di accertamento per tarsu, tares o ici a carico della cooperativa sopra menzionata, 5) corrispondenza intercorsa tra l'amministrazione comunale e la cooperativa ..... a r.l.

Il ....., ha motivato la richiesta di accesso sulla scorta dell'art. 9 del d.lgs. n. 267/2000 che, in materia di poteri sostitutivi, statuisce: "1. Ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia. 2. Il giudice ordina l'integrazione del contraddittorio nei confronti del comune ovvero della provincia. In caso di soccombenza, le spese sono a carico di chi ha promosso l'azione o il ricorso, salvo che l'ente costituendosi abbia aderito alle azioni e ai ricorsi promossi dall'elettore."

L'amministrazione non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 17 settembre u.s., il Sig.... ha depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

#### DIRITTO

Preliminarmente la Commissione dichiara la propria competenza a decidere il ricorso, pur trattandosi di silenzio rigetto riferibile ad un'amministrazione comunale, stante l'assenza a livello locale nella Regione Puglia del Difensore civico.

Ciò premesso il ricorso è fondato e va accolto.

La motivazione addotta dall'odierno ricorrente alla richiesta di accesso silenziosamente rigettata dall'amministrazione locale, consente di scorgere in capo al ricorrente medesimo un interesse sufficientemente qualificato all'ostensione documentale domandata. Pertanto, non ravvisandosi motivi ostativi all'accesso, il ricorso trova accoglimento.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

28 ottobre 2014

#### **127 Accesso a accesso agli avvisi bonari e di accertamento prodromici a ottantacinque cartelle esattoriali emesse da EQUITALIA**

FATTO

Il Sig. ... rappresentato e difeso dalla Dott.ssa ..., riferisce di aver inoltrato all'amministrazione resistente in data 30 luglio 2014 richiesta di accesso agli avvisi bonari e di accertamento prodromici a ottantacinque cartelle esattoriali emesse da parte resistente.

L'amministrazione non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 27 settembre u.s., il Sig. ... ha depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24". A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile palesemente al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

28 ottobre 2014

#### **128 Accesso finalizzata alla presa visione ed estrazione di copia dell'intero fascicolo relativo al procedimento amministrativo/disciplinare a carico dell'accedente**

FATTO

Il Sig. ..., Appuntato Scelto della Guardia di Finanza, ha presentato presso il I Gruppo della Guardia di Finanza di Venezia – 2° Nucleo Operativo, in data 1 agosto 2014, una istanza di accesso finalizzata alla presa visione ed estrazione di copia dell'intero fascicolo relativo al procedimento amministrativo/disciplinare a suo carico, di cui al prot. n. 0264511/14 del 23 luglio 2014.

A motivazione della richiesta, il Sig. ...afferma di necessitare dei chiesti documenti per presentare memorie nel procedimento disciplinare in modo da tutelare i propri diritti.

In data 25 agosto 2014, l'Amministrazione resistente ha concesso l'accesso ai documenti chiesti apponendo degli *omissis* senza fornire alcuna motivazione al Sig. Bello.

In data 22 settembre 2014, il Sig. .... adiva la Scrivente avverso il diniego parziale dell'Amministrazione resistente.

DIRITTO

Il gravame risulta meritevole di accoglimento.

Poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica degli istanti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte del ricorrente.

28 ottobre 2014

#### **129 Accesso di Organizzazione Sindacale**

FATTO

Il signor ... , quale Segretario provinciale di Cosenza del Sindacato ..., in data 1.8.2014 chiedeva di poter accedere a 4 decreti emessi dal Sindaco del Comune di Paola, concernenti l'attribuzione di posizioni organizzative.

Tale istanza era motivata con riferimento alle funzioni di rappresentanza e di tutela dei lavoratori svolte dalla predetta Organizzazione sindacale.

Formatosi il silenzio-rigetto sull'istanza di accesso in questione, il signor ..., nella suindicata qualità, in data 1.10.2014, 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

La Commissione- ritenuta, preliminarmente, la propria competenza a pronunciarsi sul presente ricorso, ai sensi dell'art. 25, comma 4, della legge n. 241/1990, giustificata dalla circostanza che non è stato istituito il difensore civico della Regione Calabria e che occorre comunque assicurare al cittadino l'esperibilità di un rimedio giustiziale- reputa che il ricorso sia meritevole di essere accolto, in considerazione del fatto che l'organizzazione sindacale ricorrente è legittimata dalla sua funzione di rappresentanza e tutela dei lavoratori ad accedere agli atti richiesti in quanto incidente sulle posizioni organizzative dei dipendenti del Comune di Paola, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) 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.

12 novembre 2014

### **130 Accesso alla planimetria catastale di un immobile da parte di un condomino**

#### FATTO

Il signor ..., in data 3.9.2014, rivolgeva all'Agenzia delle Entrate di Pisa un'istanza di accesso alla planimetria catastale di un immobile sito nel Comune di Pisa, assumendo di essere interessato ad accedere al documento richiesto in qualità di condomino, interessato a stabilire se vi fossero state variazioni delle quote condominiali ovvero modifiche all'immobile in questione.

L'Amministrazione, in data 19.09.2014, rigettava l'istanza di accesso, invocando il disposto dell'art. 15, comma 2, punto d del provvedimento del Direttore dell'Agenzia del Territorio n. 47054 del 13/06/2007, a norma del quale sarebbero sottratti all'accesso le planimetrie di immobili iscritti ovvero iscrivibili alle categorie A, B, C, qualora l'accesso non sia richiesto dal proprietario dell'immobile, dal titolare di altro diritto reale o da persona da questi formalmente delegata.

Il signor ....., in data 25.09.2014, adiva la Commissione al fine di ottenere l'accesso alla documentazione richiesta.

#### DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto.

E' evidente l'errore in cui è incorsa l'Amministrazione che non si è avveduta della circostanza che l'accedente ha posto a fondamento della sua istanza la qualità di condomino dell'immobile in questione, sicchè non risulta pertinente il richiamo dell'art. 15, comma 2, punto d del provvedimento del Direttore dell'Agenzia del Territorio n. 47054 del 13/06/2007, al fine di giustificare il rigetto dell'istanza di accesso.

#### PQM

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

12 novembre 2014

### **131 Accesso alla procedura di conferimento di incarichi di livello dirigenziale generale a seguito di interpello –Accesso endoprocedimentale**

#### FATTO

Il signor ... , dirigente dell'I.N.P.S., in data 27.8.2014, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso alla documentazione relativa alla procedura di conferimento di incarichi di livello dirigenziale generale a seguito di interpello indetto in data 18.7.2014, procedura alla quale l'accedente aveva partecipato.

Formatosi il silenzio-rigetto sulla predetta istanza di accesso, il signor ....., in data 15.10.2014, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, adottasse le conseguenti determinazioni.

#### DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto, in considerazione della natura endoprocedimentale dei documenti richiesti la cui accessibilità al ricorrente è garantita in forza del combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge n. 241/1990.

#### 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.

12 novembre 2014

### **132 Accesso all'autorizzazione dei lavori, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 42/2004**

#### FATTO

Il signor ... , avendo instaurato un giudizio di accertamento tecnico preventivo dinanzi al Tribunale civile di Roma, al fine di quantificare la lesione della sua quota di legittima, asseritamente subita dall'odierno ricorrente, per effetto della donazione da parte del *de cuius*, ....., in favore del di lui figlio ..... (fratello dell'odierno ricorrente) del bene costituito dal Castello di ..... (.....) sito nel Comune di ....., in data 21.3.2014, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso all'autorizzazione dei lavori, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 42/2004, che interessavano l'immobile in questione ed alla documentazione relativa alla pratica per ottenere il contributo per i lavori *de quibus*.

Formatosi il silenzio-rigetto sulla predetta istanza di accesso, il signor ..... 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. Il ricorso veniva ritualmente notificato al signor ... , quale contro interessato. La Commissione, all'esito dell'adunanza del 17 giugno 2014-rilevato che a tale data non era ancora spirato il termine di quindici giorni dalla notifica del ricorso assegnato ai controinteressati per produrre eventuali controdeduzioni- sospendeva l'esame del ricorso per consentire al signor ..... di produrre eventuali controdeduzioni, salva l'interruzione dei termini di legge.

Il signor ....., in data 5.6.2014, inviava una memoria nella quale illustrava le ragioni della propria opposizione all'accoglimento del ricorso.

## DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto.

Non merita di essere condiviso l'assunto del controinteressato secondo il quale con il presente ricorso il ricorrente intenderebbe svolgere una funzione di controllo che non gli competerebbe.

La legittimazione del ricorrente ad accedere alla documentazione richiesta si fonda, ex art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, sulla necessità di acquisizione della stessa in vista dell'esercizio del suo diritto di difesa, quale erede del signor ..... che assume di essere stato leso per effetto della donazione al controinteressato dell'immobile in questione.

Né può ostare all'accoglimento del ricorso, come pretenderebbe il contro interessato, la circostanza che il Tribunale di Roma ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per accertamento tecnico preventivo proposto dal ricorrente, dal momento che tale decisione lascia impregiudicata la possibilità di promuovere un giudizio per far accertare la lesione della quota di legittima spettante al ricorrente.

PQM

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

12 novembre 2014

### **133 Accesso al provvedimento prefettizio di assegnazione dell'alloggio di edilizia sovvenzionata e del relativo canone di locazione – Accesso endoprocedimenle**

FATTO

Il ricorrente si è collocato in posizione utile nella graduatoria relativa al bando prefettizio n. 26503/GAB del 4 settembre 2003, volto alla realizzazione di alloggi di edilizia sovvenzionata in Roma ...../....., ed ha avuto assegnato dall'Ater un alloggio situato in viale ..... di cui al bando citato.

Pertanto, al fine di potere stipulare il contratto di locazione con l'Ater che ha, ancora, in gestione l'immobile, il ricorrente ha chiesto di potere accedere al provvedimento prefettizio di assegnazione dell'alloggio di edilizia sovvenzionata e del relativo canone di locazione, nonché ad ogni altro documento del procedimento in questione.

L'amministrazione resistente, con provvedimento del 16 settembre 2014 ha comunicato al ricorrente che, per ragioni organizzative, non è stato possibile procedere al chiesto accesso e che, avrebbe, nuovamente convocato il ricorrente appena possibile.

Avverso il provvedimento di differimento il ricorrente, il 15 ottobre 2014, ha adito in termini la scrivente Commissione.

DIRITTO

Il ricorrente è titolare di un interesse endoprocedimentale, di cui all'art. 10 della legge n. 241 del 1990, ad accedere ai chiesti documenti, come del resto sembrerebbe avere ritenuto l'amministrazione resistente avendo convocato il ricorrente per il 16 settembre.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

12 novembre 2014

### **134 Accesso di Organizzazione Sindacale**

FATTO

L'Ispettore Sup. della Polizia di Stato ..., in qualità di legale rappresentante della segreteria provinciale del sindacato ricorrente ha chiesto di potere accedere ad ogni documento del procedimento concluso con il provvedimento dell'11 settembre 2014, n. 651, ivi compreso il testo del d.m. 16 marzo 1989 e degli stralci della legge n. 190 del 2012 presi in considerazione al fine dell'adozione di detto provvedimento.

Chiarisce il ricorrente nell'istanza che il provvedimento in questione riguarda la riorganizzazione della struttura e la movimentazione del personale e che la materia della mobilità riguarda il sistema delle relazioni sindacali essendo previsto un obbligo di informativa periodico sui criteri adottati.

L'amministrazione resistente ha risposto al ricorrente senza, tuttavia, fare riferimento ai chiesti documenti.

Avverso il provvedimento di diniego tacito il ricorrente ha adito la Commissione.

Chiarisce il ricorrente nel presente gravame che il citato decreto ministeriale non esiste nelle banche dati.

DIRITTO

Il ricorrente, in qualità di rappresentante sindacale, è titolare di un interesse qualificato ad accedere ai chiesti documenti alla base del provvedimento di mobilità del personale, anche ai sensi dell'art. 7, comma 2 del d.P.R. n. 184 del 2006.

PQM

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

12 novembre 2014

### **135 Accesso alla relazione comportamentale sulla persona dell'accedente trasmessa alla Commissione medica ospedaliera – accesso endoprocedimentale**

FATTO

Il Sig. .., ufficiale superiore dell'aeronautica militare, riferisce di aver presentato in data 6 ottobre 2014 domanda di accesso alla relazione comportamentale sulla persona dell'esponente trasmessa dal Comando resistente alla Commissione medica ospedaliera di Taranto in ordine all'accertamento di causa di servizio.

Parte resistente con nota del 13 ottobre successivo ha negato l'accesso rappresentando che "la parte interessata ... ha posto parere di opposizione", facendo intendere la presenza di un controinteressato all'ostensione.

Contro tale nota il ..... ha depositato in termini ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Stando alla prospettazione fatta dal ricorrente, la documentazione domandata è relativa al medesimo, laddove nel provvedimento impugnato si fa riferimento al Sig. .... in qualità di controinteressato che, a sua volta, si sarebbe opposto al domandato accesso. Tuttavia, nel caso di specie, dal tenore del diniego impugnato, emerge che la documentazione chiesta dal ricorrente esclude che siano presenti controinteressati all'accesso.

PQM

La Commissione, esaminato il ricorso, lo accoglie e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.  
12 novembre 2014

### **136 Accesso ai documenti relativi alle procedure seguite ed ai criteri adottati per l'anno scolastico 2014-2015 ai fini della formazione della graduatoria definitiva per l'assegnazione provvisoria interprovinciale di scuola primaria**

FATTO

La Sig.ra ..., rappresentata e difesa dall'Avv. ..., riferisce di aver presentato in data 16 settembre 2014 domanda di accesso 1) ai documenti relativi alle procedure seguite ed ai criteri adottati per l'anno scolastico 2014-2015 ai fini della formazione della graduatoria definitiva per l'assegnazione provvisoria interprovinciale di scuola primaria su posto comune ed ai fini della successiva formazione dell'elenco degli insegnanti assegnatari di sede, nonché 2) ai documenti concernenti la procedura ed i criteri seguiti per il medesimo anno scolastico in ordine alla individuazione delle sedi disponibili rimesse alla scelta dei docenti a tempo indeterminato.

La richiesta era motivata dall'istante odierna ricorrente in virtù di precedente domanda per l'assegnazione di una delle sedi di cui al capoverso precedente, domanda che, tuttavia, non veniva soddisfatta.

In data 16 ottobre u.s. l'amministrazione resistente negava l'accesso ritenendo la relativa istanza preordinata ad un controllo generalizzato sul proprio operato.

Contro tale diniego la ....., come sopra rappresentata, ha presentato in termini ricorso alla scrivente Commissione. In data 5 novembre è pervenuta nota dell'amministrazione con la quale si insiste per il rigetto del ricorso per le ragioni già esposte nel diniego impugnato.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Nel caso di specie parte resistente ha negato l'accesso considerando la richiesta come preordinata ad un controllo diffuso sull'operato dell'amministrazione. Il motivo di diniego (peraltro ribadito nella nota difensiva di cui alle premesse in fatto depositata da parte resistente) è, tuttavia, privo di pregio, atteso che proprio l'inquadramento del chiesto e negato accesso nell'alveo del diritto partecipativo di cui all'art. 10, legge n. 241/1990, esclude in radice che il richiedente sia sfornito di interesse qualificato— ed in quanto tale meritevole di tutela — all'ostensione.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.  
12 novembre 2014

### **137 Accesso a dotazione organica definitiva personale docente scuola secondaria di secondo grado organico di diritto**

FATTO

Il sig. ..., insegnante alle superiori, ha riportato d'aver chiesto all'amministrazione in epigrafe copia dei seguenti documenti: "dotazione organica definitiva personale docente scuola secondaria di secondo grado organico di diritto: prospetto 2 unificato, prospetto 1/EF". L'amministrazione, eccependo carenza d'interesse, ha negato l'accesso, con provvedimento del 6 agosto 2014: dolendosi di tale diniego il ricorrente si è rivolto il giorno seguente a questa Commissione, chiedendone l'intervento.

Parte resistente, con memoria, si è confermata nel diniego, sostenendo la carenza di strumentalità di quanto chiesto dal ricorrente per la cura dei suoi interessi, e quindi il tenore di sostanziale tentativo di controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione. Aggiunge l'amministrazione che il prospetto 1/EF chiesto dal ricorrente riguarderebbe non la cattedra del Bonapace, ovvero fisica, ma educazione fisica, mentre il prospetto 2 unificato sarebbe un ponderoso documento di contenuto per gran parte inutile per il ricorrente, e per il quale l'estrazione di dati utili richiederebbe l'apposita formazione di un documento del tutto nuovo.

Questa Commissione, il 2 ottobre 2014, per meglio decidere, ha chiesto al ricorrente se egli effettivamente desidera il prospetto relativo alla cattedra di educazione fisica o se tale indicazione sia risultato di un errore materiale.

Il ricorrente ha infine comunicato che l'oggetto della richiesta è la visione ed estrazione di copia in formato elettronico pdf della dotazione organica definitiva personale docente scuola secondaria di secondo grado organico di diritto: prospetto 2 unificato relativo all'AS 2014/15. Aggiunge il ricorrente che l'amministrazione odiernamente resistente sarebbe l'unica autorità scolastica veneta a non aver pubblicato on line tale documentazione.

DIRITTO

A parere di questa Commissione l'odierno gravame è meritevole di accoglimento, in conseguenza della natura endoprocedimentale del documento di cui è stata domandata ostensione, ai sensi dell'art. 7 c. 1 e dell'art. 10 c. 1 della legge 241 del 1990: il prospetto 2 unificato relativo all'AS 2014/15 riporta difatti la dotazione organica definitiva del personale docente della scuola secondaria di secondo grado, e il sig. ...., in quanto insegnante nelle scuole superiori del veronese, ha diritto ad accedervi.

Non può essere tuttavia accolta la richiesta del Bonapace per quanto riguarda le modalità dell'ostensione. La normativa non assegna al ricorrente il diritto alla ricezione dei documenti in formato elettronico, qualora l'amministrazione non ne sia già dotata, poiché tanto comporterebbe per gli uffici la necessità di un'apposita attività elaborativa, a cui essi, a mente del c. 2 art. 2 dPR 184/06, non sono tenuti:

ben potrà l'amministrazione consentirvi, qualora lo ritenga opportuno; in caso contrario l'istante, anche in considerazione della mole notevole degli atti, sarà tenuto a recarsi nella sede dell'ufficio di parte resistente, dove, dopo opportuna visione del prospetto, gli verrà erogata copia di quanto ritenesse di suo effettivo interesse secondo la modalità ordinariamente prevista dalla legge 241/90, ovvero con la consegna di copia cartacea degli atti alla persona dell'istante.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, nei sensi di cui in motivazione, invitando per gli effetti l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie determinazioni entro trenta giorni.  
12 novembre 2014

### **138 Accesso agli atti del procedimento per la concessione della cittadinanza**

FATTO

Il Sig. ... ha presentato in data 17 dicembre 2012 l'istanza per l'ottenimento della cittadinanza italiana presso la Prefettura di Caserta.

Il Sig. ... afferma di aver inviato presso il Ministero dell'Interno, in data 12 settembre 2014, una istanza di accesso finalizzata alla presa visione ed estrazione di copia degli atti del procedimento ed alla conoscenza dei nomi dei funzionari responsabili del procedimento. In data 16 ottobre 2014, il Sig. .... adiva la Commissione avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente.

DIRITTO

Il ricorso merita di essere accolto nei limiti appresso indicati.

Il gravame risulta meritevole di accoglimento.

Poiché non appare dubbio che i documenti chiesti incidono nella sfera giuridica degli istanti, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

È inammissibile, invece, la richiesta di conoscenza dei nomi dei funzionari responsabili perché volto non all'accesso di un documento, bensì ad una mera richiesta di informazioni, fermo restando che, ai sensi dell'art. 8 legge 241/1990 vige l'obbligo dell'Amministrazione di fornire le generalità del responsabile del procedimento, dell'ufficio competente, e di tutte le notizie utili per permettere al cittadino di poter partecipare attivamente ed in modo costruttivo al procedimento.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso, nei sensi di cui in motivazione, e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte del ricorrente, per il resto lo dichiara inammissibile.  
25 novembre 2014

### **139 Accesso a documenti inerenti il verbale di contestazione tributaria - Accesso endoprocedimentale**

FATTO

Il ricorrente quale legale rappresentante della Soc. ... s.r.l. ha chiesto all'amministrazione resistente di potere accedere a numerosi documenti inerenti il verbale di contestazione del 12 settembre 2014, al fine di potere esercitare il diritto di difesa nel procedimento in corso.

L'amministrazione resistente, con provvedimento del 13 novembre ha negato il chiesto accesso ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. b) della legge n. 241 del 1990.

Avverso il provvedimento di diniego del 13 novembre il ricorrente ha adito la Commissione.

DIRITTO

L'amministrazione resistente ha negato il chiesto accesso atteso che i documenti riguardano un procedimento tributario in corso di svolgimento.

Si ricorda, tuttavia, all'amministrazione resistente che secondo il più recente orientamento giurisprudenziale, "sebbene l'art. 24, l. n. 241 del 1990 escluda il diritto d'accesso, tra l'altro, nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano, è da ritenere che la detta norma debba essere intesa, secondo una lettura della disposizione costituzionalmente orientata, nel senso che la inaccessibilità agli atti di cui trattasi sia temporalmente limitata alla fase di pendenza del procedimento tributario, non rilevandosi esigenze di segretezza nella fase che segue la conclusione del procedimento (C.d.S. sez. IV, n. 4046 del 2014). Pertanto, l'amministrazione avrebbe dovuto differire l'accesso fino alla conclusione del relativo procedimento.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.  
25 novembre 2014

### **140 Accesso al registro di classe da parte del genitore di alunno minore**

FATTO

Il ricorrente, l'8 settembre 2014, in qualità di genitore del minore .... ha chiesto di potere accedere al registro della professoressa ... della classe 2° relativamente al II quadrimestre. Chiarisce il ricorrente che il documento di valutazione del I quadrimestre del minore contiene un abbassamento del voto in lingua italiana causato dall'entità delle assenze del minore nei giorni oggetto di verifica. Pertanto, aggiunge il ricorrente chiesti documenti sono necessari per verificare la congruità della decisione e tutelare gli interessi del minore.

Avverso la condotta inerte dell'amministrazione resistente integrante la fattispecie del silenzio rigetto, la ricorrente ha adito, in termini, la scrivente Commissione.

L'Istituto resistente con memoria del 20 novembre 2014, ha inviato alla Commissione un estratto del registro personale della professoressa riportante le valutazioni disciplinari del minore con riferimento alle discipline di italiano, storia e geografia; l'amministrazione ha, altresì, comunicato alla Commissione che il minore è stato assente nel II quadrimestre per un totale di 12 giorni.

DIRITTO

Il ricorrente, in qualità di genitore esercitante la patria potestà sul minore .... è titolare di un interesse qualificato ad accedere ai chiesti documenti.

L'invio alla Commissione e non al ricorrente degli estratti delle valutazioni e non dei giorni di assenza, non vale a soddisfare completamente l'istanza di accesso del ricorrente. Pertanto, il ricorso è accolto limitatamente ai documenti non trasmessi; quelli trasmessi restano a disposizione del ricorrente presso questa Commissione.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi in parte accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte, in parte dichiara il ricorso improcedibile per cessazione della materia del contendere.

25 novembre 2014

#### 141 Accesso defensoriale al memoriale di servizio

FATTO

Il Maresciallo Capo .... ricorrente ha chiesto di potere accedere al memoriale del servizio giornaliero redatto dal Tenente ... nel periodo dal 28 settembre 2013 al 24 maggio 2014; ciò al fine di tutelare i propri interessi giuridici.

L'amministrazione resistente, con provvedimento del 20 settembre 2014 ha negato il chiesto accesso affermando che l'istanza è volta ad un controllo generalizzato del proprio operato e sostenendo che i chiesti documenti sono sottratti all'accesso ai sensi degli artt. 1048, lett. i) ed r), nonché 1049, comma 1, lett. d) ed f) e comma 2, lett. b) del d.P.R. n. 90 del 2010.

Avverso il provvedimento di diniego il ricorrente ha adito la scrivente Commissione; nell'odierno gravame il Maresciallo Capo ricorrente specifica che i chiesti documenti sono necessari per tutelare in sede giurisdizionale i propri diritti avverso il rapporto informativo n. 48 basato sul documento caratteristico del 30 luglio 2014 contenente valutazioni sul rendimento del ricorrente nel periodo su indicato.

DIRITTO

Il Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (d.P.R. n. 90 del 2010) per tutelare l'interesse alla sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali, esclude dall'accesso, tra gli altri, i documenti relativi all'organizzazione dei servizi e della vita di presidio, caserma, bordo, aeroporto (art. 1048, lett. i). Inoltre, in relazione all'interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico, della prevenzione e repressione della criminalità, il Testo unico, sottrae all'accesso i documenti inerenti le "relazioni di servizio e altri atti o documenti presupposti per l'adozione degli atti o provvedimenti dell'autorità nazionale e delle altre autorità di pubblica sicurezza, nonché degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, ovvero inerenti alla attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che si tratti di documentazione che, per disposizione di legge o regolamento, debba essere unita a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità (art. 1049, lett. d), nonché atti e documenti concernenti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di polizia, ivi compresi quelli relativi all'impiego e alla mobilità di contingenti di personale dell'Arma dei carabinieri, nonché i documenti sulla condotta del personale rilevanti ai fini di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e quelli relativi ai contingenti delle Forze armate poste a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza (art. 1049, lett. f).

Tuttavia, le disposizioni citate escludono dall'accesso le categorie di documenti indicate in dichiarata applicazione dell'art. 24 della legge 241/90, il quale 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* (comma 7). In ogni caso il contemperamento tra diritto di difesa ed esigenze di segretezza dell'amministrazione resistente potrà essere realizzato mediante l'apposizione di omissis.

Il ricorso è, dunque, accolto con i limiti circa le modalità di esercizio del diritto di accesso evidenziati.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso, con i limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

25 novembre 2014

#### 142 Accesso ai memoriale di servizio giornalieri dell'accedente.

FATTO

Il ricorrente ha chiesto di potere accedere ai memoriali di servizio giornaliero a suo carico per il periodo dal 25 maggio 2013 al 24 maggio 2014, compilati dal Mar. As. UPS. ....; ciò al fine di valutare l'opportunità di impugnare nelle sedi opportune il rapporto informativo n. 48 alla base del documento caratteristico del 30 luglio 2014 contenente valutazioni sul rendimento del ricorrente.

L'amministrazione resistente, con provvedimento del 7 ottobre 2014, conosciuto dal ricorrente il 14 ottobre, ha negato il chiesto accesso affermando che l'istanza è volta ad un controllo generalizzato del proprio operato dal momento che destinatari dei chiesti ordini di servizio sono, anche, altri militari e, infine, ai sensi degli artt. 1048, lett. i) e 1048 lett. d) ed f) del d.P.R. n. 90 del 2010.

Avverso il provvedimento di diniego il ricorrente ha adito in termini la scrivente Commissione.

DIRITTO

Il Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (d.P.R. n. 90 del 2010) per tutelare l'interesse alla sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali, esclude dall'accesso, tra gli altri, i documenti relativi all'organizzazione dei servizi e della vita di presidio, caserma, bordo, aeroporto (art. 1048, lett. i). Inoltre, in relazione all'interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico, della prevenzione e repressione della criminalità, il Testo unico, sottrae all'accesso i documenti inerenti le "relazioni di servizio e altri atti o documenti presupposti per l'adozione degli atti o provvedimenti dell'autorità nazionale e delle altre autorità di pubblica sicurezza, nonché degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, ovvero inerenti alla attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che si tratti di documentazione che, per disposizione di legge o regolamento, debba essere unita a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità (art. 1049, lett. d), nonché atti e documenti concernenti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di polizia, ivi compresi quelli relativi all'impiego e alla mobilità di contingenti di personale dell'Arma dei carabinieri, nonché i documenti sulla condotta del personale rilevanti ai fini di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e quelli relativi ai contingenti delle Forze armate poste a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza (art. 1049, lett. f).

Tuttavia, le disposizioni citate escludono dall'accesso le categorie di documenti indicate in dichiarata applicazione dell'art. 24 della legge 241/90, il quale 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* (comma 7). In ogni caso il contemperamento tra diritto di difesa ed esigenze di segretezza dell'amministrazione resistente potrà essere realizzato mediante l'apposizione di omissis.

Il ricorso è, dunque, accolto con i limiti circa le modalità di esercizio del diritto di accesso evidenziati.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso, con i limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.  
12 novembre 2014

#### 143 Accesso a copia del contratto di locazione stipulato dal marito

FATTO

La Sig.ra ..., rappresentata e difesa dall'Avv. ..., riferisce di aver richiesto all'amministrazione resistente copia del contratto di locazione stipulato dal marito, al fine di verificarne l'avvenuta registrazione e produrlo nella pendente causa di separazione.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza di accesso nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 30 ottobre u.s., la ..... ha depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento e notificandolo al controinteressato.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Nel caso che occupa non v'è dubbio che l'esponente abbia un interesse qualificato all'accesso, pertanto, non sussistendo profili di tutela della riservatezza del marito controinteressato da ritenersi prevalenti rispetto al chiesto accesso, il ricorso è da accogliere.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.  
25 novembre 2014

#### 144 Accesso del consigliere comunale

FATTO

La Sig.ra ..., in qualità di Consigliere del Comune di ..., ha presentato, in data 22 ottobre 2014, una istanza di accesso presso il Sindaco del Comune di ..... finalizzata alla presa visione ed estrazione di copia dei seguenti documenti:

- 1) determine dirigenziali complete dei relativi allegati dal 1 gennaio 2014 al 22 ottobre 2014;
- 2) deliberazioni della Giunta Comunale complete dei relativi allegati dal 1 gennaio 2014 al 22 ottobre 2014.

A motivazione della richiesta il Cons. .... afferma di necessitare dei chiesti documenti per l'espletamento del proprio mandato consiliare.

In data 13 novembre 2014, il Segretario Generale del Comune di ..... ha inviato una comunicazione alla ricorrente nella quale allega una precedente decisione della Scrivente in merito alla decisione del 2 ottobre u.s. sul ricorso presentato dal Consigliere comunale ....., affermando di aver evaso la richiesta del Cons. ....

Il Cons. .... tiene a precisare che i documenti da lei richiesti non sono, ad oggi, scaricabili né consultabili dal sito del Comune di .....

In data 18 novembre 2014, il Cons. .... adiva la Commissione avverso il diniego dell'Amministrazione resistente.

In data 25 novembre 2014, l'Amministrazione resistente ha inviato una memoria nella quale dichiara la propria disponibilità a rispettare il diritto di accesso del Cons. ..., a condizione che formuli istanze di accesso "*specifiche e non generiche*". Il Comune, nella memoria, afferma che i documenti chiesti dalla ricorrente sono disponibili sul sito, nella loro versione integrale, solo "*per i tempi di pubblicazione previsti per legge, dopodiché, nella parte denominata archivio storico sono individuate tutte le deliberazioni e le determinazioni per numero, data di adozione e oggetto*". Tuttavia, una volta inseriti nella sezione "*archivio storico*", questi non sono più accessibili nella loro versione integrale.

DIRITTO

Preliminarmente la Commissione si dichiara competente ad esaminare il presente gravame sia pure presentato nei confronti di un ente locale, affinché l'assenza del Difensore Civico non si traduca in una diminuzione della tutela nei confronti dei provvedimenti delle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

La Commissione osserva che la decisione allegata nella risposta del Comune di ..... all'istanza presentata dalla ricorrente non è attinente alla fattispecie qui rappresentata, in quanto i documenti chiesti non risultano pubblicati sul sito del Comune. L'Amministrazione avrebbe dovuto, altresì, fornire motivato riscontro alla richiesta di accesso.

Nel merito della richiesta di accesso va accolta in quanto i documenti chiesti sono necessari al Cons. Attini ai fini dell'espletamento del proprio mandato consiliare.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso, nei sensi di cui in motivazione, e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte della ricorrente.  
25 novembre 2014

#### 145 Accesso a certificati medici e verbali di invalidità da parte degli eredi

FATTO

I Sigg. ..., in qualità di nipoti ed eredi del Sig. ..., deceduto, hanno presentato, in data 16 settembre 2014, una istanza di accesso presso la Direzione Provinciale I.N.P.S. di Cagliari finalizzata alla presa visione ed estrazione di copia dei certificati medici e dei verbali di invalidità relativi al Sig. ..., deceduto nel 2013.

A motivazione della richiesta i ricorrenti affermano di necessitare dei chiesti documenti nella causa contro il *de cuius* ... innanzi il Tribunale di Cagliari.

In data 18 settembre 2014, l'Amministrazione resistente ha negato l'accesso ai chiesti documenti a causa della particolare natura delle informazioni richieste, tali da rivelare dati super sensibili attinenti lo stato di salute della persona e che tali documenti possono essere concessi a terzi solo a seguito di provvedimento giudiziale.

In data 29 settembre 2014, i Sigg. ... hanno inviato una ulteriore istanza nella quale specificano la necessità di accedere ai documenti chiesti per poter esercitare il proprio diritto di difesa in giudizio.

In data 20 ottobre 2014, l'Amministrazione resistente ha confermato il diniego opposto precedentemente, affermando, altresì, di detenere solo parte della documentazione richiesta mentre la restante è detenuta stabilmente presso l'A.S.L.

In data 17 novembre 2014, i Sigg. ... adivano la Commissione avverso il diniego dell'Amministrazione resistente.

In data 19 novembre 2014, i Sigg. .... hanno inviato una integrazione al ricorso nella quale allegano copia dei propri documenti d'identità.

#### DIRITTO

In merito al ricorso presentato dai Sigg. ... la Commissione osserva quanto segue.

Al riguardo si rileva, tuttavia, che l'art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990 stabilisce che il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogni qual volta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, e che "nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'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". In tale senso anche la costante giurisprudenza ha affermato che in caso "di dati sensibili, ossia di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convinzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, l'art. 16, comma 2, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 135 (ora art. 60 del 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." (fra le altre C. d. S. n. 1896 del 2005, T.A.R. Lazio Roma, n. 10620 del 2006). Nel presente ricorso, si ritiene che il diritto di difesa dei propri diritti sia da considerare di pari rango rispetto al diritto alla riservatezza delle persone cui si riferiscono i dati richiesti e che, pertanto, il diritto di accesso debba prevalere sul diritto alla riservatezza nei limiti, in cui esso è necessario alla difesa della tutela dei propri interessi.

In merito alla circostanza opposta dall'Amministrazione e consistente nel non essere in possesso di tutta la documentazione domandata dai ricorrenti – posto che non vi è discussione sulla titolarità di interesse qualificato all'accesso in capo a quest'ultima – non tiene conto del disposto di cui all'articolo 6, comma 2, del d.P.R. n. 184/2006, ai sensi del quale "*La richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente. Di tale trasmissione è data comunicazione all'interessato*". Pertanto, la richiesta di accesso andava e va, senza indugio, inoltrata all'Amministrazione che detiene stabilmente la parte restante dei documenti. I termini di legge sono interrotti fino all'adempimento dell'incombente istruttorio.

#### PQM

La Commissione accoglie in parte il ricorso nei sensi di cui in motivazione ed invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, stante l'interesse ad accedere da parte dei ricorrenti. Per la restante parte dei documenti invita l'Amministrazione resistente ad inoltrare la richiesta di accesso sempre nei sensi di cui in motivazione. I termini di legge sono interrotti fino all'adempimento dell'incombente istruttorio.

25 novembre 2014

### 146 Accesso agli atti contenuti nel proprio fascicolo personale sanitario relativi all'infermità contratta dall'accidente

#### FATTO

Il Tenente Colonnello ..., militare in servizio presso il Distaccamento dell'Aeronautica Militare di Brindisi, in data 21.10.2014 rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso agli atti contenuti nel proprio fascicolo personale sanitario relativi all'infermità contratta dall'accidente che aveva comportato un'assenza dal servizio nel periodo compreso tra il giugno del 2012 ed il 28.9.2014, nonché alle relazioni redatte dal Comandante del predetto distaccamento, Col. ...., riferite all'accidente e relative a siffatto periodo di malattia.

A sostegno della propria istanza di accesso l'odierno ricorrente faceva valere l'interesse ad acquisire la documentazione richiesta, al fine di tutelare i propri interessi giuridicamente rilevanti.

L'Amministrazione, con nota del 5.11.2014, comunicava il rigetto della predetta istanza di accesso.

Il signor ..., in data 19.11.2014, 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

La Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto, dal momento che il diritto di accesso fatto valere dal ricorrente ha ad oggetto documenti che lo concernono direttamente e personalmente.

#### 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.

19 dicembre 2014

### 147 Procedura selettiva per l'attribuzione di posizioni organizzative - Accesso agli atti

#### FATTO

La ricorrente, dipendente dell'Università resistente, ha partecipato alla procedura selettiva per l'assegnazione di n. 26 posizioni organizzative di Responsabile di Unità di supporto alla Ricerca, indetta con DDG n. 876 e DDG n. 277 del 10 marzo 2014. A seguito del parziale accoglimento del ricorso gerarchico, di cui al provvedimento del 29 settembre 2014, presentato avverso l'attribuzione del punteggio, la ricorrente ha chiesto di potere accedere ai documenti della procedura selettiva; ciò per tutelare in via giurisdizionale i propri diritti avverso il provvedimento del 29 settembre.

L'Università resistente, con provvedimento dell'11 novembre 2014, ha negato il chiesto accesso affermando che la ricorrente sarebbe priva di un interesse qualificato atteso che, a seguito del ricorso gerarchico la medesima è stata collocata tra gli idonei per il conferimento della posizione organizzativa e che sono in corso contatti per l'individuazione della sede presso la quale svolgere tale posizione.

Avverso il provvedimento di diniego la ricorrente ha adito, in termini, la Commissione.

#### DIRITTO

La Commissione osserva quanto segue.

La ricorrente, quale partecipante alla procedura selettiva in esame è titolare di un interesse endoprocedimentale ad accedere ai chiesti documenti, di cui all'art. 10 della legge n. 241 del 1990. Infatti, il conseguimento di una posizione utile in graduatoria e, nel caso di specie, tra gli idonei, non vale ad escludere tale interesse presunto dalla legge proprio in ragione della partecipazione ad un procedimento amministrativo.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.  
19 dicembre 2014

#### 148 Accesso al proprio estratto conto certificativo

FATTO

Il Sig. ... , riferisce di aver presentato all'amministrazione resistente in data 31 gennaio, 10 giugno e 22 ottobre 2014 richiesta di accesso al proprio estratto conto certificativo – rilasciato solo parzialmente a seguito della prima richiesta di accesso – attestante la contribuzione previdenziale accreditata all'esponente.

Parte resistente con nota del 30 ottobre u.s. ha riscontrato l'istanza del 22 ottobre, comunicando all'odierno ricorrente di non essere in possesso della documentazione richiesta e di doversi rivolgere alla sede INPS di Via Amba Aradam in Roma.

Contro tale nota il ... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

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

In primo luogo si rileva che la comunicazione del 30 ottobre 2014 della sede di Roma Eur non tiene conto del dettato dell'art. 6, comma 2, del D.P.R. n. 184/2006 a tenore del quale: “ *La richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente. Di tale trasmissione è data comunicazione all'interessato*”.

Parte resistente, viceversa, ha illegittimamente invitato il ricorrente a rivolgersi direttamente all'agenzia di Via Amba Aradam, laddove tale incumbente, in virtù della disposizione regolamentare citata, spettava chiaramente alla sede INPS di Roma EUR.

Ciò premesso, stante l'innegabile interesse all'ostensione da riconoscersi in capo al ...., trattandosi di documentazione contributiva al medesimo direttamente riferibile, la Commissione accoglie il ricorso.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.  
19 dicembre 2014

#### 149 Accesso alle cartelle esattoriali poste a fondamento di un fermo amministrativo – Accesso endoprocedimentale

FATTO

Il Sig. ... in proprio ha presentato in data 27 ottobre u.s. richiesta di accesso alle cartelle esattoriali poste a fondamento di un fermo amministrativo disposto dall'amministrazione resistente a carico dell'esponente.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e pertanto, in data 27 novembre u.s., il ..... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

DIRITTO

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

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si attinga ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: “I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24”.

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita l'amministrazione a riesaminare la questione.  
19 dicembre 2014

#### 150 Accesso di Organizzazione Sindacale

FATTO

Il Sig. ..., assistente capo del corpo della polizia penitenziaria in servizio presso la casa di reclusione di ... (AL), nella qualità di rappresentante dirigente sindacale dell'Organizzazione Sindacale ..., espone quanto segue.

In data 16 settembre u.s. presso la casa di Reclusione di Alessandria si è tenuta una riunione cui hanno preso parte alcune organizzazioni sindacali, tra le quali quella facente capo all'odierno ricorrente, e la direzione dell'Istituto, avente il seguente ordine del giorno: 1) Disamina generale della situazione dell'Istituto; 2) Illustrazione attività formativa locale in tema di sorveglianza dinamica; 3) Varie ed eventuali.

Prima dell'inizio della seduta il Direttore dell'Istituto resistente avvisava i presenti che avrebbe registrato l'incontro per il tramite del proprio i-pad.

Concluso l'incontro ed una volta presa visione del verbale della riunione, il Sig. .... realizzava che nel corpo di esso processo verbale non figurava alcuna delle osservazioni formulate dal ..... medesimo in ordine alla situazione generale dell'Istituto.

Pertanto, al fine di rendere conto agli iscritti all'O.S. dal ..... rappresentata nel corso della menzionata riunione, lo stesso in data 20 settembre 2014 chiedeva l'accesso alla copia della registrazione dell'incontro. Espone sempre il ricorrente di non avere avuto riscontro alla predetta istanza, tanto da indurre il richiedente a riformularla in data 20 ottobre 2014. Successivamente, in data 13 novembre (trasmesso a mezzo posta elettronica il successivo 21 novembre) veniva dato riscontro alla domanda ostensiva, negando il chiesto accesso in considerazione del fatto che la registrazione era stata effettuata su dispositivo di proprietà personale del Direttore della casa di reclusione e come tale era da intendersi non accessibile. Nella comunicazione del 13 novembre 2014, parte resistente fa anche riferimento, allegandola, ad una nota del 30 settembre in cui venivano esposte le ragioni del diniego, richiamate *per relationem* nella nota del 13 novembre u.s.

Contro tale ultima determinazione il ..... ha presentato in data 28 novembre ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento. In data 12 dicembre è pervenuta memoria difensiva dell'amministrazione con la quale, tuttavia, parte resistente si limita ad una mera esposizione dei fatti sottostanti il ricorso.

#### DIRITTO

Sul ricorso presentato dal Sig. .... nella qualità di cui alle premesse in fatto si osserva quanto segue.

In primo luogo occorre esaminare il profilo della ricevibilità del gravame, atteso che in atti figura la nota del 30 settembre con la quale l'amministrazione penitenziaria ha originariamente negato il chiesto accesso. Essa, come detto, è stata allegata anche alla successiva comunicazione del 13 novembre u.s. e da essa si evince che la nota del 30 settembre è stata trasmessa all'O.S. odierna ricorrente a mezzo posta elettronica alla segreteria provinciale nonché alla segreteria regionale dell'.....

Il ricorrente precisa al riguardo di non aver letto la posta elettronica per un lungo periodo e di non aver avuto pertanto contezza del diniego opposto e datato 30 settembre, come dimostra anche il sollecito datato 20 ottobre 2014 che effettivamente non avrebbe avuto significato qualora il ricorrente avesse preso atto del rifiuto opposto dall'amministrazione resistente.

Sul punto la Commissione ritiene che il ricorrente possa essere rimesso in termini e che il gravame oggi in decisione sia da ritenere ricevibile, anche in ragione della circostanza che il diniego del 30 settembre è stato trasmesso tramite casella di posta elettronica non certificata e pertanto non vi è certezza legale sulla sua effettiva ricezione da parte del destinatario.

Nel merito il ricorso è fondato e va accolto.

Ed invero, come osservato anche dal Provveditorato regionale del Piemonte e della Val d'Aosta del Dipartimento dell'amministrazione Penitenziaria *medio tempore* investita della vicenda, la registrazione benché effettuata con dispositivo personale del Direttore dell'istituto resistente, costituisce documento amministrativo secondo l'ampia accezione fornita dall'art. 22 della legge n. 241/1990; inoltre, occorre tenere conto che tale registrazione è stata comunque effettuata nel corso di attività di servizio e dunque costituisce documento accessibile.

Pertanto, stante la sussistenza di un chiaro interesse endoprocedimentale dell'odierna ricorrente, il ricorso merita di essere accolto.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

19 dicembre 2014

### 151 Accesso ai documenti collegati a un rapporto di servizio

#### FATTO

Il ricorrente, ufficiale della Guardia di finanza, ha chiesto il 27 settembre 2014 alla propria amministrazione d'accedere, tra l'altro, ai documenti collegati a un rapporto di servizio del 24 giugno 2014. Tale rapporto è stato formato dallo stesso ricorrente, e contiene alcune sue deduzioni rispetto a reati addebitati a un ispettore, e la richiesta d'invio degli atti alla competente Procura militare. L'amministrazione ha autorizzato l'accesso il 21 ottobre 2014, sottraendo però la lettera di trasmissione del 30 giugno 2014 "comunicazione di notizia di reato militare", sul presupposto della tutela del segreto istruttorio di cui all'art. 329 cpp. Il ricorrente si è allora rivolto, il 22 novembre 2014, a questa Commissione, chiedendone l'intervento, in quanto ritiene ingiusto il diniego, poiché il rapporto sarebbe stato presentato all'autorità giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative, poiché è ancora nella disponibilità dell'amministrazione, e poiché egli è autore dell'esposto. Parte resistente, con memoria, ha chiarito che la lettera di trasmissione si sostanzia in una vera e propria rielaborazione della notizia criminis, integrata da varie informazioni, secondo il codice di procedura penale, e quindi acquisita nell'ambito di poteri e funzioni di polizia giudiziaria, e aggiunge inoltre che l'Autorità giudiziaria militare ha già negato la comunicazione degli elementi contenuti nell'informativa anche a livelli dell'amministrazione gerarchicamente superiori che l'avevano richiesti.

#### DIRITTO

La Commissione respinge il gravame. E' infatti condivisibile quanto opposto dall'amministrazione sulla sottoposizione dell'atto chiesto al regime del segreto delle indagini preliminari, ex art. 329 c. 1 c.p.p., e la conseguente legittimità della sottrazione all'accesso ex art. 24 c. 1 lett. a) legge 241/90, stante il fatto che tale nota, per quanto nominalisticamente titolata "trasmissione", si sostanzia in documentazione che scaturisce dall'attività e dai poteri di polizia giudiziaria di parte resistente.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi respinge il ricorso.

19 dicembre 2014

## 11 Gli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale dell'attività giustiziale della Commissione per l'accesso nell'anno 2014

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>42</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>43</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 presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, contribuisce anche ad una consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale, come illustrato dalla seguenti **Figure 40 e 41**, dalle quali risulta che su un totale di **6.016** ricorsi trattati dalla Commissione per l'accesso dal 2006 al 2016, solo **115** decisioni della Commissione per l'accesso sono state successivamente impuginate dinanzi al TAR.

In particolare **nel 2014 sul totale di ricorsi trattati nell'anno pari a 1181, sono state impuginate solamente 15 decisioni della Commissione al TAR** (nel corso del 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 2014 è nel complesso pari al 1,91% di decisioni impuginate.

Nel corso **dell'anno 2014**, si è registrato un **decremento del tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione che si è**

<sup>42</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938.

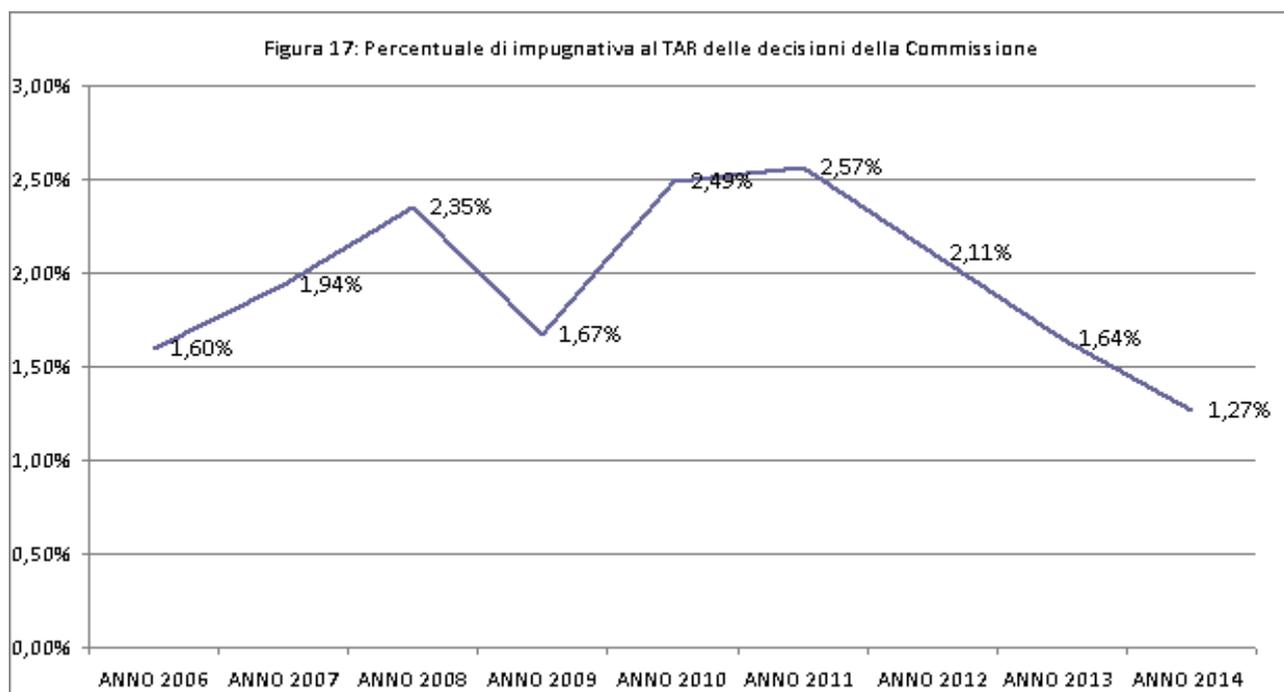
<sup>43</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675.

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 40: Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso delle decisioni della commissione per l'accesso fino a dicembre 2014**

<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 6.016 decisioni, delle quali solo 115 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	1,60%
<b>ANNO 2007</b>	361	7	1,94%
<b>ANNO 2008</b>	426	10	2,35%
<b>ANNO 2009</b>	479	8	1,67%
<b>ANNO 2010</b>	603	15	2,49%
<b>ANNO 2011</b>	701	18	2,57%
<b>ANNO 2012</b>	1045	22	2,11%
<b>ANNO 2013</b>	1095	18	1,64%
<b>ANNO 2014</b>	1181	15	1,27%
<b>TOTALE</b>	<b>6.016</b>	<b>115</b>	<b>1,91%</b>

**Figura 41: Decisioni della Commissione per l'accesso impugnate dinanzi al TAR**



Dal grafico riportato nella figura soprastante, 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 repentino decremento delle impugnative al TAR nell'anno 2009, che poi crescono nuovamente nel 2010 e restano pressoché stabili nell'anno 2012, per poi decrescere velocemente a partire dal 2012 e fino al 2014, in cui toccano il valore annuo più basso, sino ad ora registrato.

La crescente deflazione del contenzioso amministrativo in materia d'accesso, costituisce un dei palpabili risultati positivi conseguiti negli ultimi anni che attestano, in modo oggettivo, l'efficacia del lavoro svolto dalla Commissione per l'accesso.

Altro importante obiettivo pienamente raggiunto è la generale diffusione presso gli utenti della conoscenza dello strumento del ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso, che, se pure introdotto nell'ordinamento da soli otto anni (dall'entrata in vigore del DPR 12 aprile 2006, n. 184) costituisce ormai un forma di tutela agevolmente azionata da una pluralità sempre crescente di cittadini.

In conclusione si deve osservare che dati riportati nella presente relazione attestano, senza dubbio, il successo incontrato 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 senza percepire alcun compenso, né rimborso per l'attività svolta) ha esaminato e deciso, nell'ultimo triennio, più di mille ricorsi all'anno e nel 2014 è arrivata a trattarne circa 1200, riunendosi, in media, una volta ogni tre settimane, in seduta plenaria.

## Indice delle Figure

Figura 1:	Le attività della Commissione dal 2006 al 2014 .....	Pag.	8
Figura 2:	La commissione nella sua composizione dall'istituzione al 2014 .....	“	11
Figura 3:	Accessi al sito della Commissione nell'anno 2014 .....	“	45
Figura 4:	Riepilogo mensile .....	“	46
Figura 5:	Accessi al sito per giorni della settimana .....	“	47
Figura 6:	Accessi al sito per ore .....	“	47
Figura 7:	Fraasi e parole più cercate nel sito della Commissione nell'anno 2014 .....	“	48
Figura 8:	Il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento .....	“	50
Figura 9:	Il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento .....	“	51
Figura 10:	Il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ...	“	52
Figura 11:	Il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ....	“	53
Figura 12:	Il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ....	“	54
Figura 13:	Dematerializzazione ricorsi alla Commissione per l'accesso	“	55
Figura 14:	Pareri e ricorsi trattati dal 2006 al 2014 .....	“	61
Figura 15:	Le riunioni della Commissione dal 2006 al 2014 .....	“	62
Figura 16:	L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso del 2006 al 2014 .....	“	72
Figura 17:	Esito dei ricorsi nell'anno 2014 .....	“	74
Figura 18:	Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2014 .....	“	75
Figura 19:	Percentuale di ricorsi per amministrazioni resistenti nell'anno 2014 .....	“	76
Figura 20:	Macrocategorie Amministrazioni resistenti nell'anno 2014 ..	“	79
Figura 21:	Ricorsi contro gli ordini professionali nel 2014 .....	“	81
Figura 22:	Ricorsi contro il Ministero della giustizia nel 2014 .....	“	81
Figura 23:	Ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione nel 2014 .....	“	82
Figura 24:	Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2014 .....	“	83
Figura 25:	Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2014 .....	“	84
Figura 26:	Ricorsi nel settore della difesa nel 2014 .....	“	84
Figura 27:	I ricorsi contro il Ministero dell'interno nel 2014 .....	“	85
Figura 28:	I ricorsi contro il MEF nel 2014 .....	“	85
Figura 29:	Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2014 .....	“	86
Figura 30:	Percentuale di ricorsi per Regione nel 2014 .....	“	87
Figura 31:	Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale dei ricorsi nel 2014 .....	“	89
Figura 32:	Pareri suddivisi per Regione nel 2014 .....	“	91
Figura 33:	Distribuzione geografica dei pareri in percentuale nel 2014	“	92
Figura 34:	Pareri resi sui regolamenti nel 2014 rispetto al totale .....	“	93
Figura 35:	Pareri per categoria di richiedenti nel 2014 .....	“	94

Figura 36:	Suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2014 .....	“	96
Figura 37:	Pareri resi alle amministrazioni statali nel 2014 .....	“	100
Figura 38:	I Pareri resi nel 2014 divisi per categoria di richiedente ....	“	101
Figura 39:	Gli interventi della Commissione nel 2014 .....	“	120
Figura 40:	Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d’accesso fino a dicembre 2014 .....	“	185
Figura 41:	Decisioni della Commissione per l’accesso impugnate dinanzi al TAR .....	“	186



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*