

L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

17

MASSIMARIO

ANNI 2013 – 2014 - 2015 - 2016

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo

Struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

Introduzione

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'art 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, decide sui ricorsi avverso i dinieghi - espressi o taciti - di accesso di cui all'art. 25, comma 4, della summenzionata legge e vigila sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione, svolgendo l'attività consultiva, prevista dall'articolo 27 della legge n. 241 del 1990.

Il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, che ospita la Commissione fin dalla sua istituzione, fornisce il supporto tecnico-amministrativo all'Organo, curando l'attività istruttoria propedeutica alle sedute della Commissione. Esso predispone inoltre 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 e cura la redazione del sito internet www.commissioneaccesso.it.

A partire dall'anno 2013, la Commissione ha registrato una notevole crescita del numero dei ricorsi presentati, ciò a dimostrazione di una rafforzata coscienza da parte dei cittadini del proprio diritto d'accesso ai documenti amministrativi, percepito, sempre più, come esigenza irrinunciabile.

La Commissione, in tale contesto, favorisce quindi quel necessario dialogo tra cittadini e Amministrazione volto alla piena realizzazione dei principi di controllo democratico, di tutela dei diritti, di trasparenza e imparzialità, sanciti dalla Costituzione.

Dal 2013 al 2016 la Commissione si è riunita ogni mese e sono stati decisi numerosi ricorsi, con la conseguente notevole deflazione del contenzioso in materia d'accesso in sede giurisdizionale.

In particolare, il ricorso alla Commissione per l'accesso per il riesame dei dinieghi, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, legge n. 241 del 1990, pur non delineandosi come rimedio alternativo rispetto al ricorso giurisdizionale dinanzi al Tar, ha riscosso notevole successo tra i cittadini, non solo per la semplicità e la velocità della procedura - che non prevede costi ed è azionabile senza la necessaria assistenza di un difensore - ma anche e soprattutto per l'impegno costante della Commissione stessa e della struttura di supporto che ha sempre fornito risposta espressa a tutti i ricorrenti, senza mai far formare il silenzio rigetto previsto al decorrere dei trenta giorni dalla presentazione del ricorso.

La recente evoluzione dell'ordinamento ha segnato, peraltro, una piena affermazione del principio di trasparenza, in linea con le più avanzate normative nazionali ed europee come, il Freedom of Information Act statunitense e il trattato di Lisbona. In particolare, da ultimo, il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, ha introdotto accanto all'accesso civico, l'accesso civico generalizzato, per cui la trasparenza amministrativa diventa principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con gli amministrati. Il diritto di accesso, in quanto diritto alla trasparenza, spetta a chiunque come strumento di controllo democratico sull'apparato pubblico e misura fondamentale per la prevenzione e il contrasto alla corruzione.

La presente raccolta si sofferma sull'individuazione delle massime dei pareri e delle decisioni della Commissione per l'accesso resi negli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, raggruppandole all'interno delle principali macro-tematiche trattate.

SOMMARIO

SEZIONE I

MASSIME DEI PARERI E DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

ANNO 2013

Capitolo I

MASSIME DEI PARERI

AMBIENTE	Pag.	18
CONCORSI ED ESAMI	“	19
CONSIGLIERI COMUNALI	“	20
COSTI DI RIPRODUZIONE	“	23
DIRITTO DI ACCESSO	“	24
DOCUMENTI ACCESSIBILI	“	25
DOCUMENTI SOTTRATTI ALL'ACCESSO	“	26
GARE D'APPALTO	“	27
ORGANIZZAZIONI SINDACALI	“	28

Capitolo II

MASSIME DELLE DECISIONI

CONCORSI ED ESAMI	Pag.	30
CONSIGLIERI COMUNALI	“	32
DIRITTO DI ACCESSO	“	33
DOCUMENTI ACCESSIBILI	“	34
DOCUMENTI SOTTRATTI ALL'ACCESSO	“	35
MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO	“	36
RISERVATEZZA	“	37
SEPARAZIONE E DIVORZIO	“	38

SEZIONE II

MASSIME DEI PARERI E DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

ANNO 2014

Capitolo I

MASSIME DEI PARERI

AMBIENTE	Pag.	41
CONSIGLIERI COMUNALI	“	42
CONSIGLIERI REGIONALI	“	44
COSTI DI RIPRODUZIONE	“	45
DIRITTO DI ACCESSO	“	46
DOCUMENTI SOTTRATTI ALL'ACCESSO	“	48
ENTI LOCALI	“	49
GARE D'APPALTO	“	50
MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO	“	51
ORGANIZZAZIONI SINDACALI	“	53
PARLAMENTARI	“	54

Capitolo II

MASSIME DELLE DECISIONI

CONCORSI, ESAMI E SELEZIONI	Pag.	56
COSTI DI RIPRODUZIONE	“	58
DIFFERIMENTO DELL'ACCESSO	“	59
DIRITTO DI ACCESSO	“	60
DOCUMENTI ACCESSIBILI	“	63
DOCUMENTI SOTTRATTI ALL'ACCESSO	“	65
MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO	“	66
ORGANIZZAZIONI SINDACALI	“	67
RISERVATEZZA	“	68

SEZIONE III

MASSIME DEI PARERI E DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

ANNO 2015

Capitolo I

MASSIME DEI PARERI

CONSIGLIERI COMUNALI	Pag.	70
CONSIGLIERI REGIONALI	“	71
CONTROINTERESSATO	“	72
DIRITTO DI ACCESSO	“	73
DOCUMENTI SOTTRATTI ALL'ACCESSO	“	74
ORGANIZZAZIONI SINDACALI	“	75

Capitolo II

MASSIME DELLE DECISIONI

ACCESSIBILITA'	Pag.	77
ACCESSO DIFENSIVO	“	78
CONCORSO PUBBLICO	“	79
CONSIGLIERI COMUNALI	“	81
DIFFERIMENTO	“	83
ESERCIZIO DEL DIRITTO	“	84

SEZIONE IV

MASSIME DEI PARERI E DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

ANNO 2016

Capitolo I

MASSIME DEI PARERI

ACCESSO DEL GIORNALISTA	Pag.	86
ACCESSO DEL PARLAMENTARE	“	87
CONSIGLIERI COMUNALI	“	88
DIRITTO DI ACCESSO	“	90
MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO	“	92
SOCIETA' COOPERATIVA	“	93

Capitolo II

MASSIME DELLE DECISIONI

ACCESSO DEL CITTADINO RESIDENTE	Pag.	95
ACCESSO DEL PARLAMENTARE	“	96
ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE	“	97
CONCORSI ED ESAMI	“	98
DIRITTO DI ACCESSO	“	99
ORGANIZZAZIONI SINDACALI	“	101
RAPPORTI DI LAVORO	“	102
SEGRETEZZA DEGLI ATTI DI INDAGINE	“	103

SEZIONE I

MASSIME DEI PARERI E DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI ANNO 2013

CAPITOLO I MASSIME DEI PARERI Anno 2013

AMBIENTE

Esposti ambientali

Accessibilità dei destinatari di esposti o segnalazioni ambientali

Non si ravvisano ragioni ostative all'esercizio del diritto di accesso da parte dei destinatari di esposti o segnalazioni, soprattutto se l'accesso è preordinato ad esigenze difensive per resistere a giudizi già instaurati, ovvero a verificare la sussistenza o meno delle necessarie condizioni per intraprendere azioni giudiziarie sottese a salvaguardare il proprio buon nome o la propria reputazione

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 gennaio 2013)

CONCORSI ED ESAMI

Limiti all'accesso del partecipante a concorso pubblico

L'Amministrazione può circoscrivere l'accesso ai soli elaborati dei candidati ammessi alle prove orali al fine di evitare rallentamenti della propria attività - Possibilità di invio sia cartaceo che telematico degli atti richiesti

L'Amministrazione, pur non godendo di alcuna discrezionalità finalizzata a limitare o a modificare l'oggetto dell'accesso, può tuttavia circoscrivere l'accesso ai soli elaborati relativi ai candidati utilmente posizionati in graduatoria; è evidente che gli atti richiesti possono essere inviati agli interessati sia per posta cartacea sia per via telematica, fermi restando gli obblighi di dematerializzazione e di informatizzazione cui la pubblica amministrazione è tenuta per legge.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 febbraio 2013)

CONSIGLIERI COMUNALI

Accesso del consigliere comunale

Limiti

Il diritto d'accesso del consigliere non può subire compressioni per pretese esigenze di ordine burocratico dell'Ente, tali da ostacolare l'esercizio del 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, con richieste che travalicano i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 28 febbraio 2013)

Modalità di esercizio del diritto di accesso del consigliere comunale

Accessibilità piena e diretta a favorire la tempestiva acquisizione delle informazioni richieste

Il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, poiché, diversamente opinando, la P.A. si ergerebbe ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi. Qualora le richieste di accesso siano divenute di una certa gravosità o incompatibili con la ordinaria funzionalità dell'ente è possibile attivare l'accesso diretto ai consiglieri comunali tramite utilizzo di apposita password al sistema informatico dell'Ente, favorendo la tempestiva acquisizione delle informazioni richieste senza aggravare l'ordinaria attività amministrativa.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 marzo 2013)

Accesso del consigliere comunale agli atti della società partecipata a maggioranza da enti pubblici

Diritto non comprimibile

I soggetti passivi della prerogativa riconosciuta ai consiglieri sono, oltre al Comune e alla Provincia, anche gli "enti da essi dipendenti", nei quali rientrano sicuramente anche le società formalmente private ma sostanzialmente pubbliche, siccome partecipate a maggioranza da enti pubblici e comunque

funzionali al perseguimento di interessi generali. Ebbene, ai fini dell'applicazione di tale norma speciale ex art 43 TUEL, è condizione sufficiente che la società in questione operi nel settore pubblico e sia partecipata da enti pubblici, senza che rilevi la distinzione tra attività e organizzazione della società. (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 8 aprile 2013)

Delibere del Comune

Piena accessibilità del consigliere

Le delibere, anche se soltanto adottate, costituiscono il risultato di un atto di conoscenza o di volontà dell'organo di governo o del dirigente che materialmente lo ha formato. Pertanto, rientrano nel novero dei documenti amministrativi definiti ai sensi l'art. 22, co. 1, lett. d) legge n. 241/1990. Del resto, l'ampiezza del diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali dall'art 43 TUEL verso qualsiasi "notizia" o "informazione" determina, di riflesso, che tale diritto possa in astratto indirizzarsi anche verso semplici informazioni, non contenute in formali documenti amministrativi. L'accesso dei consiglieri comunali va garantito anche alle delibere adottate e dunque indipendentemente dalla avvenuta pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente, ex art 124 TUEL (e art. 32, legge n. 69/'09), sia perché la prerogativa consiliare non può subire ingiustificate compressioni tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale sia per la diversa finalità della pubblicazione degli atti (funzionale alla conoscenza legale dell'atto) rispetto al diritto di accesso del consigliere (funzionale al controllo politico amministrativo dell'ente).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 aprile 2013)

Accesso del consigliere comunale

Diritto pieno e non comprimibile

I consiglieri comunali, ai sensi dell'art 43 d.lgs. n. 267/2000, hanno un diritto pieno e non comprimibile ad accedere a tutte le notizie e le informazioni, in possesso degli uffici, utili all'espletamento del proprio mandato, tra cui anche quello di favorire un controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. L'eventuale diniego di accesso alle informazioni richieste sarebbe illegittimo in quanto il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, soprattutto ove sussiste la necessità di un controllo attuale sull'uso delle risorse pubbliche comunali poiché, diversamente opinando, la P.A. si ergerebbe ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 14 maggio 2013)

Consiglieri di minoranza

Accesso immediato a dati contabili comunali contenuti in documenti non ancora approvati formalmente dalla Giunta

Ai sensi dell'art. 43 del TUEL i consiglieri comunali hanno il diritto di accedere a qualsiasi "informazione" anche di tipo contabile, ricavabile da documenti preparatori all'atto definitivo o ancora non approvati.

La prerogativa dell'accesso riconosciuta ai consiglieri non può essere compressa per pretese esigenze burocratiche degli Uffici comunali. Pertanto, l'accesso va garantito nell'immediatezza, soprattutto quando sia funzionale alla minoranza per acquisire elementi per accrescere il dibattito consiliare sull'approvazione del bilancio. Tuttavia, qualora la richiesta di accesso implichi eccessivi aggravii per l'ordinaria attività amministrativa dell'ente, il responsabile del procedimento potrà dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie, fermo restando il diritto del consigliere di prendere visione, nel frattempo, dei dati contabili di interesse.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 giugno 2013)

COSTI DI RIPRODUZIONE

Accesso esercitato per via telematica

La misura dei costi di fotoriproduzione/ scansionamento dei documenti richiesti deve essere equa e non esosa

E' giustificata la richiesta di pagamento dei costi di riproduzione sporta dall'Amministrazione qualora effettivamente essa abbia dovuto provvedere, a seguito della richiesta ostensiva, all'espresso scansionamento dell'atto richiesto, mentre tale pretesa apparirebbe indebita qualora la copia elettronica dell'atto fosse già stata in possesso dell'amministrazione, ed essa si fosse quindi solo limitata ad inviarla al richiedente, in quanto, in tal caso, la mera trasmissione via e-mail del documento informatico non avrebbe determinato costi.

La misura di tali importi deve inoltre costituire oggetto di responsabile valutazione da parte di ogni singola amministrazione, ed essere equa e non esosa, 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 19 dicembre 2013)

DIRITTO DI ACCESSO

Accesso del Senatore della Repubblica

Modalità di esercizio del diritto

La qualità di membro del Parlamento nazionale e l'esercizio da parte di quest'ultimo di attività inerenti l'espletamento del proprio mandato in sé non esprimono una posizione legittimante l'accesso ai documenti amministrativi, in assenza di specifico interesse concreto ed attuale all'ostensione dei chiesti documenti. 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 ex 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 DPR n. 184 del 2006.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 gennaio 2013)

Accesso del cittadino residente ad informazioni relative all'utilizzo di suoli comunali

La diversa posizione tra cittadino residente e quello non residente nel Comune da luogo ad un doppio regime del diritto di accesso

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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 febbraio 2013)

DOCUMENTI ACCESSIBILI

Accesso a documenti contenenti dati sensibili

Ponderazione comparativa tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza

L'accesso a documenti amministrativi contenenti dati sensibili è possibile soltanto nel caso in cui il diritto da far valere o difendere sia di rango almeno pari a quello dei soggetti a cui si riferiscono i dati stessi, nel senso che la prevalenza del diritto di accesso o del diritto alla riservatezza va effettuata caso per caso valutando, oltre che il rango dell'uno o dell'altro diritto, anche il rispettivo grado di compromissione che discenderebbe dalla soluzione adottata in concreto.

Tale ponderazione comparativa è idonea ad evitare soluzioni precostituite poggianti su una astratta scala gerarchica dei diritti in contesa ed a tener conto delle specifiche circostanze di fatto destinate a connotare il caso concreto (Cons. Stato, VI, 30 marzo 2001, n. 1882).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 marzo 2013)

DOCUMENTI SOTTRATTI ALL'ACCESSO

Accesso ad atti di procedura arbitrale

Limiti

Nel caso in cui l'interessato chieda l'estrazione di copia di atti e documenti relativi ad una procedura arbitrale (pareri, memorie, consulenze tecniche di ufficio, etc.) che si inseriscono, quindi, nell'ambito di un procedimento contenzioso finalizzato alla risoluzione di una controversia, questi atti sono sottratti al diritto di accesso, in quanto non è la natura dell'atto che ne giustifica la segretezza ma la funzione che l'atto svolge nel rapporto tra amministrazione ed altri soggetti.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 28 febbraio 2013)

GARE D'APPALTO

Accesso agli atti di gara degli altri concorrenti

Piena legittimità all'accesso del soggetto partecipante alla gara di appalto al fine di tutelare i propri interessi giuridici

Il partecipante ad una gara di appalto ha pieno diritto ad accedere agli atti dello stesso procedimento ai sensi dell'art. 10, legge n. 241/90, senza necessità di dimostrare la titolarità di un interesse diretto e concreto e senza che la sua istanza sia motivata, trattandosi di c.d. accesso endoprocedimentale. L'unico limite all'accesso è previsto dall'art. 24 della citata legge per i documenti relativi a “interessi industriali e commerciali”, fatta salva comunque la prevalenza dell'accesso ogniqualvolta la conoscenza dei documenti sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 aprile 2013)

ORGANIZZAZIONI SINDACALI

Copia di verbale di conciliazione redatto nell'ambito di procedura avvenuta tra sigle sindacali

Diritto di accesso dell'organizzazione sindacale

Le Organizzazioni sindacali sono legittimate ad esercitare il diritto di accesso sia “iure proprio” sia a tutela di interessi giuridicamente rilevanti della categoria rappresentata. Detta legittimazione, tuttavia, non può tradursi in iniziative di preventivo e generalizzato controllo dell'attività dell'Amministrazione datrice di lavoro (Cons. Stato, VI, 6.3.2009, n. 1351), con la conseguenza che la domanda di accesso, ancorché esplicita nell'esercizio delle prerogative sindacali, è subordinata all'esistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata che trovi collegamento con la documentazione che si vuole conoscere.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 marzo 2013)

SEZIONE I

MASSIME DEI PARERI E DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI ANNO 2013

CAPITOLO II MASSIME DELLE DECISIONI ANNO 2013

CONCORSI ED ESAMI

Accesso agli elaborati degli altri candidati in concorso pubblico

Prevalenza del diritto di accesso sul diritto alla riservatezza

L'accesso ai documenti prodotti dai candidati in un concorso pubblico (come anche ai verbali, alle schede di valutazione e agli elaborati) non può essere rifiutato dall'Amministrazione, dato che il diritto di accesso alla documentazione amministrativa prevale sul diritto alla riservatezza dei terzi; deve essere esclusa in radice, rispetto a tali documenti, l'esigenza di riservatezza a tutela dei terzi, sia perché i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione nella quale la comparazione dei valori costituisce l'essenza, sia perché tali atti, una volta acquisiti alla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti (così, tra le altre e di recente, TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 31 luglio 2012, n. 1711).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 gennaio 2013)

Accesso del candidato escluso agli elaborati degli idonei alla fase orale

Non si può limitare l'accesso esclusivamente ad un numero determinato di elaborati anonimi scelti dalla Commissione giudicatrice con criterio ignoto, poiché tale modalità è inidonea al legittimo soddisfacimento dell'interesse conoscitivo dell'istante

Il ricorrente che abbia partecipato a una procedura concorsuale è titolare per ciò stesso di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura. L'interesse dell'accedente attiene poi non soltanto ad una corretta valutazione della sua posizione in sé considerata ma anche ad una corretta valutazione della sua posizione con riferimento alle altre, al fine di scongiurare una eventuale disparità di trattamento lesiva della sua 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.

Non è corretto limitare l'accesso soltanto ad alcuni degli elaborati, in numero esiguo, anonimi, scelti dalla Commissione giudicatrice con criterio ignoto, e neppure relativi ai candidati ammessi con votazione marginale alla successiva fase della selezione concorsuale, poiché tale modalità appare inidonea al soddisfacimento dell'interesse conoscitivo dell'istante.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 febbraio 2013)

Atti relativi a procedura di selezione

La situazione legittimante l'accesso deve sostanziarsi nella sussistenza di un collegamento tra i documenti oggetto della domanda di accesso e l'interesse del soggetto istante

L'amministrazione cui sia indirizzata la richiesta di accesso, nel decidere se rilasciare o meno i documenti oggetto della richiesta, deve limitarsi a verificare la sussistenza di un interesse sufficientemente differenziato rispetto a quello del *quisque de populo*, e che non sussistano altri interessi meritevoli di tutela che, ai sensi dell'art. 24 della legge 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. Non è sufficiente, per negare l'accesso, il fatto che ogni Commissione esaminatrice, nel rispetto del bando, abbia una certa autonomia decisionale, per dedurre la mancanza in capo all'accedente di una situazione giuridica concreta e attuale, e una carenza di strumentalità fra l'interesse del ricorrente e la documentazione chiesta, relativa a selezioni a cui egli non ha direttamente partecipato: l'interesse dell'accedente attiene non soltanto ad una corretta valutazione della sua posizione astrattamente considerata, ma anche ad una corretta valutazione della sua posizione con riferimento alle altre, al fine di scongiurare una eventuale disparità di trattamento lesiva della sua sfera giuridica.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 giugno 2013)

CONSIGLIERI COMUNALI

Brogliaccio delle sedute di Giunta

Accesso del Consigliere comunale funzionale allo svolgimento del proprio mandato

Il brogliaccio è un documento in cui vengono sinteticamente riportate, ad uso interno, le attività compiute in sede di giunta. Esso è quindi sicuramente un atto accessibile, dato che ai sensi dell'art. 22, c. 11, lett. d), della legge n. 241/90, anche gli atti interni rientrano nel concetto di “documento amministrativo”, indipendentemente dalla loro eventuale idoneità probatoria. E' indubbio che i consiglieri comunali possano accedere a tale documento, tenuto conto che ai sensi degli artt. 10 e 43 del decreto legislativo n. 267/90, essi hanno diritto di ottenere dagli uffici comunali non solo il libero e incondizionato accesso ai documenti amministrativi comunali ma anche tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato, che è quello di controllare l'attività degli organi istituzionali del Comune. Di conseguenza, salvo espressa eccezione di legge, ai consiglieri comunali non può essere opposto alcun divieto, determinandosi altrimenti un illegittimo ostacolo alla loro funzione.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 marzo 2013)

DIRITTO DI ACCESSO

Accesso agli atti del Comune da parte del cittadino residente

Prevalenza delle disposizioni di cui all'art. 10 del d.lgs n. 267 del 2000 sulla legge n. 241 del 1990

Per tutti i cittadini residenti, singoli od associati, vi è un diritto d'accesso dalla portata molto più ampia rispetto a quello disciplinato dalla legge n. 241 del 1990. In particolare, essi possano accedere a tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale e, in generale, a tutte le informazioni di cui è in possesso l'amministrazione, a prescindere dall'individuazione di uno specifico interesse all'accesso, consentendo espressamente il generale controllo della cittadinanza sull'operato dell'amministrazione locale.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 gennaio 2013)

Diritto di accesso

Accesso endoprocedimentale ed accesso esoprocedimentale

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato. Il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera *a*), l. n. 241/1990. 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.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 marzo 2013)

DOCUMENTI ACCESSIBILI

Denuncia

Accessibilità del denunciato per la difesa dei propri interessi giuridici

La denuncia e l'esposto non possono essere considerati un fatto circoscritto al solo autore, all'Amministrazione competente al suo esame e all'apertura dell'eventuale procedimento, ma riguardano direttamente anche i soggetti "denunciati" i quali ne risultano comunque incisi (così, T.A.R. Lombardia, Brescia, 1469/2008, cit.).

Ogni soggetto deve poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di segnalazioni, esposti o denunce che, fondatamente o meno, possano costituire le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo o sanzionatorio, non potendo la p.a. procedente opporre all'interessato esigenze di riservatezza (così T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 29 ottobre 2008 , n. 1469, nello stesso senso cfr., Cons. Stato Sez. V, 27.5.2008 n. 2511; Sez. VI, 23.10.2007 n. 5569; Sez. VI, 25.6.2007 n. 3601; Sez. VI, 12.4.2007, n. 1699).

La tutela dell'accesso prevale sulla tutela della riservatezza qualora il primo sia strumentale alla cura o alla difesa dei propri interessi giuridici, salvo che vengano in considerazione dati sensibili o sensibilissimi (cfr. *ex multis*, Consiglio Stato , sez. VI, 23 ottobre 2007 , n. 5569).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 febbraio 2013)

Valutazione delle performances dei dirigenti

Accessibilità del dirigente ai documenti relativi alla procedura per la valutazione delle performances degli altri dirigenti

Vige per gli atti di natura sostanzialmente organizzativa un regime di pubblicità, oltre che di trasparenza, che fa propendere per la loro estensibilità che si ritiene sussistere anche ai sensi dell'art. 22, della legge n. 241 del 1990. Nel caso di documenti relativi alla valutazione delle *performances* di dirigenti, invero, opera il regime di accessibilità totale di cui all'articolo 1, comma, 1, d.lgs. n. 33/2013. Tale disposizione è, in un certo senso, rafforzata nella direzione dell'accessibilità di quanto richiesto dal ricorrente, dall'articolo 4, comma 5 del medesimo decreto delegato, ai sensi del quale "Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese accessibili dall'amministrazione di appartenenza".

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 18 giugno 2013)

DOCUMENTI SOTTRATTI ALL'ACCESSO

Atti confluiti in procedimento penale a proprio carico iniziato in data anteriore alla proposizione dell'istanza di accesso

Inaccessibilità

Quando l'istante chiede di accedere al rilascio di documentazione relativa a dichiarazioni che lo concernono, se le dichiarazioni in questione confluiscono in un procedimento penale pendente a carico dell'accedente, iniziato in data anteriore alla proposizione dell'istanza di accesso, le stesse sono soggette al regime del segreto delle indagini preliminari, ex art. 329 comma 1, c.p.p.. Ne consegue che tali documenti sono sottratti all'accesso, ex art. 24 comma 1 let. a) della legge 241/90.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 gennaio 2013)

MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO

Diritto di accesso

Visione ed estrazione di copia dei documenti quali modalità soddisfattive del diritto

La visione e l'estrazione di copia sono modalità congiunte ed ordinarie di esercizio del diritto di accesso senza deroghe o eccezioni di sorta; i casi di impedimento al diritto di accesso sono, invece, ricondotti solo all'esclusione o al differimento. Lo scorporo della facoltà di esame del documento da quella di estrazione di copia non sarebbe idoneo a tutelare nessuno dei confliggenti interessi in gioco: non quello alla riservatezza dei terzi, giacché il richiedente avrebbe, comunque, conoscenza del documento; non quello alla difesa del richiedente che, in mancanza della copia del documento, non potrebbe finalizzarne l'accesso ad un uso giuridico (tra gli altri vedi T.A.R. Puglia Lecce, Sez. II, 27 luglio 2007 , n. 301; T.A.R. Toscana Firenze, Sez. II, 18 maggio 2007, n. 767). La limitazione alla sola visione dei documenti, quindi, non costituisce modalità soddisfattiva dell'esercizio del diritto di accesso.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 gennaio 2013)

RISERVATEZZA

Accesso alle dichiarazioni rese da lavoratori in corso di ispezioni

Recessivo interesse dei lavoratori qualora i documenti domandati siano utili al richiedente per la difesa della propria situazione giuridica soggettiva

Qualora venga in rilievo per la cura o la difesa di propri interessi giuridici, l'accesso deve prevalere rispetto all'esigenza di riservatezza del terzo, e tale indirizzo non appare scalfito dagli ultimi interventi normativi intervenuti in materia, atteso che, in seguito alla entrata in vigore delle modifiche alla L. 7 agosto 1990, n. 241, apportate dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15, risulta confermato dalla previsione dell'ultimo comma dell'art. 24 della L. 7 agosto 1990, n. 241, 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". (TAR Veneto, Sez. III, 14 giugno 2012, n. 814)

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 febbraio 2013)

Accesso alla dichiarazione dei redditi del socio accomandatario

Prevalenza del diritto di accesso sulla riservatezza

In ragione dell'ampia formulazione del concetto di documento amministrativo di cui alla legge n. 241/1990, non v'è dubbio che anche un documento formato da soggetto privato, quale la dichiarazione dei redditi, e detenuto da una figura soggettiva pubblica, vi rientri. Il sistema normativo in materia di accesso richiede che vi sia un collegamento tra interesse dell'accedente e documentazione richiesta, in disparte ogni valutazione sul fatto se tale collegamento abbia ricadute positive o negative per l'istante. L'eventuale presenza di dati sensibili, ricavabili dalle dichiarazioni dei redditi, può agevolmente essere superata dalla mascheratura di tali dati, impregiudicato il diritto dei ricorrenti all'ostensione della documentazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 aprile 2013)

SEPARAZIONE E DIVORZIO

Dichiarazioni dei redditi

Accessibili quelle delle figlie e dell'ex coniuge per difendere gli interessi giuridici dell'istante

Sono accessibili l'elenco dei contribuenti e le dichiarazioni dei redditi relativi all'ex moglie e alle figlie del richiedente, qualora tali documenti siano utili per la proposizione di una revisione giudiziale dell'importo dell'assegno di mantenimento disposto dal Tribunale a seguito della separazione dal coniuge: 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.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 gennaio 2013)

Documenti relativi alla situazione lavorativa e patrimoniale dell'ex coniuge

Accessibilità

I documenti relativi alla situazione lavorativa dell'ex coniuge sono accessibili, nonché ogni altro documento detenuto dall'Amministrazione attestante l'erogazione di eventuali indennità, sussidi o altre provvidenze economiche, qualora i documenti richiesti siano necessari per proporre un'azione innanzi il Tribunale. È illegittimo il diniego dell'Amministrazione fondato esclusivamente sulla tutela della riservatezza del contro interessato.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 gennaio 2013)

Emolumenti corrisposti all'ex coniuge

Accessibilità agli emolumenti in quanto rilevanti ai fini della determinazione dell'assegno di mantenimento a seguito di separazione

L'entità del reddito percepito dal coniuge non costituisce un dato sensibile, in quanto non rientrante nella espressa elencazione di cui all'art. 4, comma 1 lett. d) del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196. La documentazione in oggetto costituisce, invece, indice di valutazione delle condizioni economiche

dell'ex coniuge; condizioni rilevanti ai fini della quantificazione degli importi da corrispondere tramite l'assegno di mantenimento. Pertanto prevale l'istanza di accesso sulla riservatezza del controinteressato. (Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 febbraio 2013)

SEZIONE II

MASSIME DEI PARERI E DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI ANNO 2014

CAPITOLO I

MASSIME DEI PARERI

Anno 2014

AMBIENTE

Accesso del cittadino residente

Gli atti amministrativi dell'ente locale di appartenenza del richiedente sono accessibili senza alcun condizionamento alla sussistenza di un interesse personale e concreto e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta

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 (Testo Unico Enti Locali), 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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 19 dicembre 2014)

CONSIGLIERI COMUNALI

Accesso dei Consiglieri comunali

Limiti

Gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali si rinvergono, 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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 9 aprile 2014)

Accesso dei consiglieri a procedimenti disciplinari di dipendenti comunali

E' inammissibile l'ostensione degli atti nella forma della sola visione

Non è praticabile la possibilità di concedere ai consiglieri comunali ostensione degli atti nella forma della sola visione: 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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 9 aprile 2014)

Deleghe all'accesso

Il Consigliere non può delegare l'esercizio del diritto a terzi

Il diritto di controllo del consigliere sull'attività amministrativa dell'ente locale radica 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 delega in quanto solo il consigliere, e non il terzo, è sottoposto all'obbligo del segreto d'ufficio, posto dalla legge stessa a contemperamento del diritto d'accesso nei casi di contatto con dati riservati, della cui illegittima diffusione egli stesso è responsabile.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 9 aprile 2014)

CONSIGLIERI REGIONALI

Richiesta di documentazione del Consigliere regionale

Il Consigliere è tenuto al rispetto del principio di leale cooperazione tra amministrazioni

L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici si informa al principio di leale cooperazione istituzionale. Tale principio 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. 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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 luglio 2014)

COSTI DI RIPRODUZIONE

Oneri economici connessi all'esercizio dell'accesso

Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione da misurare proporzionalmente rispetto all'attività svolta

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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 19 dicembre 2014)

DIRITTO DI ACCESSO

Accesso difensivo

Limiti

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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 marzo 2014)

Accesso del funzionario pubblico

La qualità di privato o di rappresentante della Pubblica Amministrazione del funzionario determina le modalità di esercizio del diritto di accesso

Qualora il funzionario presenti 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.

Qualora il funzionario presenti, 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 d.p.r. 445/00, 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 buon senso, e pertanto non sproporzionatamente gravosi né manifestamente irragionevoli.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 aprile 2014)

Accesso dell'autore dell'esposto agli atti del procedimento disciplinare originato dall'esposto medesimo

Limiti

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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 luglio 2014)

Accesso ad esposto nell'ambito di procedimento disciplinare

L'identità del segnalante è resa nota solo quando è strettamente necessaria per la difesa dell'incolpato

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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 28 ottobre 2014)

DOCUMENTI SOTTRATTI ALL'ACCESSO

Accesso a documentazione con dicitura riservata amministrativa

Rilevanza della natura oggettiva dell'atto ai fini dell'esclusione dell'accesso

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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 luglio 2014)

Corrispondenza tra Amministrazione comunale e Procura della Corte dei Conti

Inaccessibilità

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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 luglio 2014)

ENTI LOCALI

Diritto di accesso del cittadino residente

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

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 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. Il cittadino residente può, quindi, 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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 9 aprile 2014)

Accesso del cittadino residente

Non è possibile subordinare il diritto di accesso del cittadino residente alla dimostrazione della titolarità di un interesse giuridicamente rilevante

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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 luglio 2014)

GARE D'APPALTO

Accesso a documenti relativi a procedura di affidamento diretto di lavori

Se i documenti richiesti sono stati pubblicati sul sito dell'amministrazione che ha provveduto all'affidamento diretto, essi devono essere ostesi a chiunque ne faccia richiesta

L'accedente, per essere titolare di posizione qualificata e differenziata, deve far constare un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso. Tuttavia qualora 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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 maggio 2014)

MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO

Modalità di esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali

Limiti

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. Occorre, poi, valutare di volta in volta se le istanze di accesso siano irragionevoli, sproporzionate e 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.

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.

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 nell'istanza siano indicati gli elementi necessari e sufficienti alla puntuale identificazione dei documenti richiesti e delle informazioni richieste.

Infine, 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, 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).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 28 ottobre 2014)

ORGANIZZAZIONI SINDACALI

Accesso del sindacato a bozza contrattuale degli impiegati rappresentati

Il sindacato è legittimato ad accedere agli atti al fine di tutelare gli interessi della categoria rappresentata

Il diritto di accesso del sindacato rinviene 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.

Va riconosciuta al sindacato la legittimazione all'accesso al contratto di lavoro e 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.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 luglio 2014)

PARLAMENTARI

Accesso del Senatore nell'esercizio di attività di sindacato ispettivo

L'acquisizione dei documenti amministrativi si informa al principio di leale cooperazione istituzionale

Qualora la richiesta di documentazione provenga non già dal singolo Senatore a titolo personale ma dal Senatore nella sua funzione di Senatore Questore e sia rivolta 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 l'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici si informa al principio di leale cooperazione istituzionale. Tale principio 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 il soggetto pubblico richiedente è tenuto al rispetto delle regole di riservatezza nella trattazione dei dati contenuti nei documenti acquisiti.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 marzo 2014)

SEZIONE II

MASSIME DEI PARERI E DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI ANNO 2014

CAPITOLO II

MASSIME DELLE DECISIONI

Anno 2014

CONCORSI, ESAMI E SELEZIONI

Partecipanti a concorso pubblico

Non è ammissibile la qualifica di controinteressato del partecipante al concorso pubblico e il relativo differimento sarà illegittimo

I partecipanti ad un concorso pubblico 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 al ricorrente di presentare nuova richiesta di accesso al termine del periodo di differimento.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell' 11 febbraio 2014)

Accesso a curriculum vitae del vincitore di selezione pubblica

Prevalenza della richiesta di accesso del partecipante a selezione pubblica sull'esigenza di riservatezza a tutela del vincitore della selezione medesima

Nelle procedure comparative, è esclusa la presenza di controinteressati. 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 (TAR Bolzano, Sez. I, 13 dicembre 2011, n. 390).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 marzo 2014)

Procedura selettiva

Piena accessibilità dell'idoneo all'elenco delle domande presentate da altri idonei

Le domande ed i documenti prodotti dai candidati, i verbali, le schede di valutazione e gli stessi elaborati costituiscono documenti rispetto ai quali deve essere esclusa in radice l'esigenza di riservatezza a tutela dei terzi, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza. Pertanto, tali documenti, una volta acquisiti alla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti che non assumono la veste di controinteressati in senso tecnico (Tar Lazio – Roma, n. 6450 del 2008).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 giugno 2014)

Esami di stato

Accesso del partecipante alla documentazione propria e degli altri partecipanti

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.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 11 settembre 2014)

COSTI DI RIPRODUZIONE

Accesso al proprio registro di classe

Legittimo il pagamento di una somma equa e non esosa

La corresponsione dei costi di riproduzione, nonché di ricerca e visura, può essere richiesta legittimamente, ma 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.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 11 febbraio 2014)

DIFFERIMENTO DELL'ACCESSO

Procedura concorsuale

Illegittimo il differimento protratto fino al termine dell'intera procedura concorsuale

Il differimento all'accesso appare legittimo quando è limitato alla conclusione della fase concorsuale cui si riferiscono i documenti richiesti in ostensione e non quando è protratto 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.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 16 gennaio 2014)

Illegittimità del differimento dell'accesso

L'accesso endoprocedimentale del partecipante a concorso pubblico rende illegittimo il differimento

La partecipazione a un procedimento pubblico o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto, conferisce allo stesso la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento rende illegittimo il differimento dell'accesso.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 febbraio 2014)

DIRITTO DI ACCESSO

Accesso ad atti relativi a procedimento disciplinare a proprio carico

Piena legittimazione all'accesso del destinatario del provvedimento amministrativo

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.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 9 aprile 2014)

Accesso del pubblico dipendente al proprio fascicolo personale

Diritto pieno

Il pubblico dipendente è 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.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 maggio 2014)

Documenti del proprio Ordine professionale

Accessibilità dell'iscritto

Gli iscritti ad un albo professionale hanno piena accessibilità ai documenti ed agli atti relativi alla gestione dell'Ordine professionale che cura la tenuta dell'albo, essendo la qualità di iscritto a tale Ordine idonea a differenziare ed a qualificare l'interesse ad accedere ai documenti in questione, ex art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/1990.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 giugno 2014)

Registro di classe

Il genitore è titolare di un interesse qualificato all'accesso poiché il registro contiene valutazioni relative al proprio figlio minore

Il registro di classe ha natura giuridica di atto pubblico in quanto posto in essere dal docente nell'esercizio della sua pubblica funzione. Sussiste un interesse qualificato ad accedere al suddetto registro da parte del genitore, atteso che si tratta di valutazioni inerenti il proprio figlio minore. 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.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 settembre 2014)

Opposizione del controinteressato

Non costituisce, di per sé, motivo sufficiente a fondare un provvedimento di diniego o di differimento

La motivata opposizione dei controinteressati non costituisce, di per sé, motivo sufficiente a fondare un provvedimento di diniego o di differimento. 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.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 2 ottobre 2014)

Procedimento penale a carico del controinteressato

Ammissibilità dell'accesso

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.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 28 ottobre 2014)

Accesso all'esposto/denuncia nei propri confronti

E' irrilevante la circostanza che dall'esposto sia scaturito un procedimento penale nei confronti dell'istante - Piena accessibilità del destinatario al fine di tutelare i propri diritti

La circostanza che dall'esposto/denuncia 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. (Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 28 ottobre 2014)

DOCUMENTI ACCESSIBILI

Accesso a documentazione medica accertante disabilità

Esame ed estrazione di copia come modalità congiunte e ordinarie dell'esercizio del diritto di accesso

La possibilità di concedere la sola visione dei documenti senza la possibilità di estrarne copia appare illegittima, dovendo considerarsi l'esercizio del diritto di accesso comprensivo di entrambe le modalità. Ciò emerge dalla lettura degli artt. 25, c. 1, e 22, c. 1, lett. a) della legge 241/90. E' quindi superata la concezione dell'accesso attenuato, consistente nella sola visione dell'atto, asseverando, 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).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 16 gennaio 2014)

Dichiarazione di redditi altrui

Accesso dell'istante per l'esercizio del proprio diritto di difesa

Deve essere 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. Le denunce dei redditi devono essere qualificate come documenti amministrativi, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera d), pur essendo 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.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 16 gennaio 2014)

Accesso della Società al verbale contenente le dichiarazioni di ex dipendenti

Inutile esclusione dell'accesso qualora i lavoratori coinvolti non siano più in servizio nell'impresa

Nel caso delle dichiarazioni rese dai dipendenti in sede d'ispezione, si mira 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 dell'accesso qualora i lavoratori coinvolti non siano già più in servizio nell'impresa.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 marzo 2014)

Registro di classe

Accessibilità del genitore dell'alunno minorenne al fine di tutelarne i diritti

Il registro di classe ha natura giuridica di atto pubblico in quanto posto in essere dal docente nell'esercizio della sua pubblica funzione. Esso è, pertanto, accessibile anche al fine di consentire al ricorrente di tutelare, nelle sedi opportune, i diritti del minore.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 giugno 2014)

DOCUMENTI SOTTRATTI ALL'ACCESSO

Denuncia/Esposto

Nel caso di denuncia presentata dalla pubblica amministrazione nell'esercizio delle sue funzioni di polizia giudiziaria si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla Polizia giudiziaria sottratti all'accesso

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 è illegittimo il diniego d'accesso (cfr. TAR Lazio I bis 5406/08). 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).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 maggio 2014)

MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO

Visione ed estrazione di copia dei documenti amministrativi

Modalità congiunte ed ordinarie dell'esercizio del diritto

La possibilità di concedere la sola visione dei documenti senza la possibilità di estrarne copia appare illegittima, dovendo considerarsi l'esercizio del diritto di accesso comprensivo di entrambe le modalità. 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).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 16 gennaio 2014)

ORGANIZZAZIONI SINDACALI

Accesso dell'organizzazione sindacale

Duplici profili di legittimazione

Rileva 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).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 marzo 2014)

Genericità della richiesta di accesso dell'organizzazione sindacale

La mancata indicazione delle generalità del soggetto iscritto a tutela del quale si agisce non osta al rilascio del chiesto documento

Pur non essendo specificato il nominativo del soggetto iscritto nel cui interesse l'organizzazione presenta la richiesta di accesso, ciò non osta al rilascio del chiesto documento in quanto 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 (Cfr. Cons. Stato Sez. VI, 20/11/2013, n. 5511). Pertanto,

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 9 aprile 2014)

Accesso dell'organizzazione sindacale

Diritto pieno

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.

RISERVATEZZA

Riservatezza del controinteressato

Il diritto alla riservatezza è di pari rango rispetto al diritto di difesa

È illegittimo il diniego dell'Amministrazione fondato esclusivamente sulla tutela della riservatezza del controinteressato. Il diritto di difesa dei propri diritti è da considerare di pari rango rispetto al diritto alla riservatezza delle persone cui si riferiscono i dati richiesti e, pertanto, il diritto di accesso deve prevalere sul diritto alla riservatezza nei limiti, in cui esso è necessario alla difesa della tutela dei propri interessi.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 marzo 2014)

Opposizione del controinteressato all'accesso

Il diniego o il differimento fondato esclusivamente sull'opposizione del controinteressato non realizza il necessario bilanciamento tra accesso e riservatezza

La motivata opposizione dei controinteressati non costituisce, di per sé, motivo sufficiente a fondare un provvedimento di diniego o di differimento. 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. Un diniego o un differimento fondato esclusivamente sull'opposizione del controinteressato non realizza tale bilanciamento, limitandosi a recepire "passivamente" la volontà del controinteressato.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 2 ottobre 2014)

Accesso a certificati medici

Il diritto di accesso prevale sul diritto alla riservatezza nel caso in cui sia necessario alla tutela dei propri interessi

Il diritto di difesa dei propri diritti è da considerare di pari rango rispetto al diritto alla riservatezza delle persone cui si riferiscono i dati richiesti e, pertanto, il diritto di accesso deve prevalere sul diritto alla riservatezza nei limiti in cui esso è necessario alla difesa della tutela dei propri interessi.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 25 novembre 2014)

SEZIONE III

MASSIME DEI PARERI E DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI ANNO 2015

CAPITOLO I

MASSIME DEI PARERI

Anno 2015

CONSIGLIERI COMUNALI

Accesso dei Consiglieri Comunali ad atti relativi a procedure di gara

Accesso informativo

L'accesso informativo dei consiglieri comunali non può essere astrattamente negato per nessuna particolare categoria d'informazioni e di atti che le contengono, neppure quelli relativi alle procedure di gara. Per questi atti, infatti, non valgono le comuni limitazioni in materia, stante la finalità che lo stesso accesso informativo persegue e che è distinta e autonoma rispetto a quella comune dell'accesso, ma che pure deve ritenersi coerente con i principi in materia fissati dalla disciplina generale.

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

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 ottobre 2015)

Diritto di accesso dei Consiglieri Comunali agli atti del Comune

Diritto incondizionato

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

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 dicembre 2015)

CONSIGLIERI REGIONALI

Diritto di accesso del Consigliere regionale

Disciplina

In assenza di una specifica previsione normativa che legittimi i consiglieri regionali ad accedere, in ragione della carica ricoperta dagli stessi, l'accesso agli atti e documenti amministrativi detenuti da un'Amministrazione statale ovvero da un Ente pubblico di rilevanza nazionale è sottoposto agli ordinari criteri di legittimazione elaborati dalla prassi e dalla giurisprudenza sulla base della normativa dettata dalla legge n. 241 del 1990 e dal DPR n. 184 del 2006.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 ottobre 2015)

CONTROINTERESSATO

Controinteressato

Criteria di identificazione

La posizione di controinteressato non va assegnata in base al solo dato formale della menzione di tale soggetto negli atti e nei documenti cui si riferisce l'accesso, oppure al dato estrinseco che gli atti ed i documenti riguardino tale soggetto. Va, infatti, anche apprezzato, dal punto di vista dell'interesse procedimentale, se egli possa comunque utilmente partecipare al procedimento di accesso, e, sotto il profilo sostanziale, se comunque la conoscenza della documentazione richiesta sia idonea ad arrecargli un pregiudizio giuridicamente apprezzabile, in disparte se giusto o ingiusto.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 aprile 2015)

Controinteressati

Qualifica

In materia d'accesso sono controinteressati quei soggetti individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, *“che dall'esercizio del diritto di accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza”*. Ciò posto, in linea generale, la posizione di controinteressato non va assegnata in base al solo dato formale della menzione di tale soggetto negli atti e nei documenti cui si riferisce l'accesso, oppure al dato estrinseco che gli atti ed i documenti riguardino tale soggetto. Va, infatti, anche apprezzato, dal punto di vista dell'interesse procedimentale, se quegli possa comunque utilmente partecipare al procedimento di accesso, e, sotto il profilo sostanziale, se comunque la conoscenza della documentazione richiesta sia idonea ad arrecargli un pregiudizio giuridicamente apprezzabile, in disparte se giusto o ingiusto.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 aprile 2015)

DIRITTO DI ACCESSO

Elaborati scolastici del figlio

Diritto di accesso dei genitori

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

Non vi è dubbio che i familiari degli studenti abbiano legittimazione a prendere visione delle prove presso il soggetto che al momento legittimamente le detiene (dapprima l'insegnante, e quindi il soggetto a ciò designato) e, ove lo chiedano, a estrarne copia – previo pagamento dei prescritti diritti (sul fatto che le prove scritte costituiscano documenti amministrativi accessibili cfr. C.d.S., VI, 21 maggio 2009, n. 3147). In difetto di una disciplina più specifica, adottata dal singolo Istituto potranno comunque trovare applicazione le procedure per l'accesso stabilite dal D.P.R. 12 aprile 2006, n.184.

Se non è dubbio che, per l'accesso dei genitori agli elaborati degli studenti minorenni, nessun assenso a questi deve essere richiesto, stante l'esercizio della potestà genitoriale esercitata, per i maggiorenni sembra necessario richiedere un loro preventivo e generalizzato assenso, ove non s'individuino un titolo che giustifichi la prosecuzione nell'attività di assistenza e tutela esercitata dai loro genitori, almeno sino al compimento del percorso scolastico secondario.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 10 giugno 2015)

Accesso difensivo

Prevalenza del diritto d'accesso rispetto alla riservatezza

Il diritto di accesso deve sempre essere consentito per quei documenti che pur riguardino la riservatezza di persone fisiche, la cui conoscenza sia tuttavia necessaria al richiedente per curare o per difendere i propri interessi giuridici. L'Amministrazione, infatti, fuori dalle espresse deroghe di legge, deve favorire la ricerca giudiziale della verità, fornendo la documentazione utile in proprio possesso, e per negare l'accesso non può fare riferimento a un "diritto di pari rango rispetto a quello che sostiene l'accesso" ovvero a una "causa già esistente" (C.d.S., VI, 10 febbraio 2015, n. 714).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 dicembre 2015)

DOCUMENTI SOTTRATTI ALL'ACCESSO

Atti difensivi dell'Avvocatura Generale dello Stato

Inaccessibilità

I documenti in cui è formalizzata la manifestazione di giudizio tecnico dell'Avvocatura dello Stato, pur traducendosi esteriormente in atti preparatori, conclusivi di un sub-procedimento di più ampio e complesso *iter* amministrativo dell'ente consultante e, pertanto, teoricamente ostensibili a cura di quest'ultimo, sono sottratti all'accesso previsto dalla l. 7.8.1990 n. 241. Ciò in considerazione del fatto che essi costituiscono espressione, per quanto *sui generis*, di un rapporto – quello tra l'Avvocatura interessata e l'amministrazione difesa e rappresentata in giudizio – per molti versi assimilabile a quello tra cliente e difensore del libero foro, come tale coperto dal relativo segreto professionale.

A riprova di quanto appena argomentato, peraltro, milita apposita disposizione regolamentare di cui all'art. 2 D.P.C.M. 26.1.1996 n.200 che espressamente sottrae all'accesso la documentazione in questione.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 ottobre 2015)

ORGANIZZAZIONI SINDACALI

Accesso dell' Organizzazione sindacale

Il sindacato non può avere accesso alla generalità degli atti, ma solo a quelli per cui è in corso una specifica trattativa che lo coinvolge

Va riconosciuta al sindacato la legittimazione all'accesso al contratto di lavoro, che però "sorge solo al momento in cui vi sia un contratto ascrivibile all'Amministrazione datrice di lavoro", sia pure non ancora perfezionato. Tale diritto di accesso va necessariamente esteso agli atti presupposti della bozza contrattuale, incluse le tabelle riferite allo stesso contratto, contenenti gli elementi finalizzati alla revisione delle retribuzioni di cui al contratto stesso. In altri termini, il sindacato non può avere accesso alla generalità delle tabelle - poiché ciò in effetti costituirebbe un controllo generalizzato - ma solo a quelle per cui è in corso una specifica trattativa che lo coinvolge.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 settembre 2015)

SEZIONE II

MASSIME DEI PARERI E DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI ANNO 2015

CAPITOLO I

MASSIME DELLE DECISIONI

Anno 2015

ACCESSIBILITA'

Accesso a documentazione relativa al proprio rapporto di lavoro con l'Amministrazione confluita nel fascicolo di indagini preliminari

La documentazione in questione è ostensibile in virtù dell'esercizio del diritto di difesa

Gli esposti e le segnalazioni di privati pervenuti ad un'Amministrazione, anche se già trasmessi alla magistratura penale, sono ostensibili; il segreto delle indagini preliminari, ex art. 329 c.p.p. vale a coprire solo gli ulteriori atti di indagini penali (Cons. Stato, Sez.IV, sentenza n. 2118/2011).

Tale principio di diritto deve escludere che il mancato nulla osta della competente Procura della Repubblica osti all'accessibilità dei documenti in questione al ricorrente che gli è garantita, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, in considerazione della necessità dell'acquisizione degli stessi ai fini dell'esercizio del suo diritto di difesa.

(Decisione espressa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 12 maggio 2015)

Richiesta di accesso a soggetto privato assimilato alla Pubblica Amministrazione

I soggetti privati sono assimilati alle Pubbliche amministrazioni, in relazione al potere-dovere di esaminare le domande di accesso, solo nei limiti applicabili nell'attività di pubblico interesse che risulti disciplinata dal diritto nazionale o comunitario

La disciplina in tema di accesso ai documenti amministrativi si applica non solo alla pubblica amministrazione in senso stretto ma anche a tutti i soggetti di diritto pubblico e di diritto privato, comprese le società commerciali limitatamente alla loro attività di pubblico interesse, disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

Trattasi di un diritto correlato non soltanto all'attività di diritto amministrativo, ma anche a quella di diritto privato posta in essere dai soggetti gestori di pubblici servizi che, pur non costituendo direttamente gestione del servizio stesso, sia collegata a quest'ultima da un nesso di strumentalità (cfr. Cons. Stato, VI Sezione, 28 marzo 2011 n. 1835).

I soggetti privati, quindi, sono assimilati alle Pubbliche amministrazioni – in relazione al potere-dovere di esaminare le domande di accesso – solo nei limiti applicabili nell'attività di pubblico interesse che risulti disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

(Decisione espressa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2015)

ACCESSO DIFENSIVO

Accesso difensivo - Prevalenza del diritto di accesso rispetto alla riservatezza dei controinteressati e rispetto alle norme regolamentari di esclusione

Ai sensi dell'art. 24, comma 7 1. 241/1990 l'accesso deve essere garantito al richiedente quando la conoscenza del documento risulti funzionale alla cura o alla difesa dei propri interessi giuridici, che devono ritenersi prevalenti rispetto alla tutela della riservatezza. Siffatta previsione, costituisce, altresì idonea deroga alla disposizione regolamentare invocata dall'Istituto resistente a motivo del diniego di accesso.

(Decisione espressa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 ottobre 2015)

CONCORSO PUBBLICO

Illegittimità dell'oscuramento dei dati personali degli altri candidati utilmente collocati in graduatoria

Necessità della integrale ostensione della documentazione prodotta dagli altri candidati

Con riferimento al rilevato “oscuramento” dei dati personali degli altri candidati utilmente collocati in graduatoria si conferma l'avviso di questa Commissione in base al quale non appare essere prevalente la tutela della riservatezza dei concorrenti, dal momento che questi ultimi, prendendo parte alla selezione pubblica, hanno implicitamente accettato che i loro dati personali esposti nei documenti riguardanti la procedura di selezione, potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati (quale è senz'altro l'istante, in qualità di concorrente non utilmente collocata in graduatoria).

Ciò posto, ferma restando la necessità dell'integrale ostensione della documentazione prodotta dagli altri candidati (compreso il *curriculum* completo della residenza, del domicilio e della sottoscrizione, nonché le schede di valutazione) osserva la Commissione che il diritto all'accesso presuppone, comunque, la presenza di un interesse giuridicamente rilevante e di un nesso di strumentalità tra tale interesse e la documentazione richiesta.

In tale ottica non appare giustificato, a fronte dell'oscuramento da parte dell'Amministrazione dei dati rappresentati dai “*recapiti telefonici*” e dall’ “*indirizzo mail*” degli altri candidati, la richiesta dell'istante della conoscenza anche di tali dati, non essendo stata dedotta alcuna particolare necessità di acquisire siffatte informazioni.

(Decisione espressa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 9 marzo 2015)

Accesso ai test sostenuti

Prevalenza del diritto di accesso del candidato rispetto al diritto d'autore della società che ha redatto i test

In relazione alla richiesta di accesso ai *test* sostenuti, la Commissione ritiene prevalente l'interesse diretto, concreto ed attuale della ricorrente 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.

Non appare legittimo da parte dell'Amministrazione subordinare l'accesso al rilascio di una “*dichiarazione di assunzione di responsabilità penale a civile riguardo alla non divulgazione dei documenti contenenti gli*

esiti dei test da Lei sostenuti?, tenuto conto che il rischio di un uso non consentito o di una divulgazione dei dati per finalità estranee alla tutela dei propri interessi giuridicamente rilevanti, resterebbe, comunque, nella sfera di responsabilità personale dell'istante.

(Decisione espressa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 9 marzo 2015)

CONSIGLIERI COMUNALI

Ostensione di documenti ai Consiglieri Comunali

I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso utili all'espletamento del proprio mandato

Il Comune deve consentire l'accesso dei documenti solo se essi siano detenuti dal comune e l'accesso sia motivato dal consigliere con l'utilità degli atti richiesti ai fini dello svolgimento del proprio "munus": tale motivazione, tuttavia, non può essere oggetto di verifica da parte degli organi di governo dell'ente, perché ciò determinerebbe un controllo degli stessi sull'operato del consigliere.

Non è inoltre ravvisabile la possibilità di alcuna esclusione in relazione a notizie od oggetti riservati o di materie coperte da segreto, posto che i consiglieri comunali sono tenuti al segreto ai sensi del disposto dell'art. 43 del d. lgs. n. 267/2000.

(Decisione espressa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 23 marzo 2015)

Diritto di accesso dei Consiglieri Comunali agli atti del Comune

Accesso informativo

L'accesso costituisce una delle forme attraverso la quale i consiglieri esercitano il diritto all'informazione, al fine di poter svolgere il proprio mandato, valutare la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, ed esercitare, nell'ambito del consiglio comunale, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale. Tale accesso "informativo" va tenuto distinto sia dal generale diritto all'accesso, regolato dagli artt. 22 segg. della l. 7 agosto 1990, n. 241, sia dallo specifico diritto di accesso agli atti amministrativi comunali, assicurato ai cittadini, singoli e associati, e di cui all'art. 10 del d. lgs. 267/2000. Esso non può incontrare altro limite che quello dell'utilità all'espletamento del mandato, che, peraltro, si deve presumere fino a prova contraria, trattandosi appunto di documenti detenuti dall'Amministrazione Comunale, la quale dovrebbe detenere soltanto ciò che le pertiene.

(Decisione espressa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 settembre 2015)

Accesso del Consigliere comunale

Non assoggettabilità ad oneri di motivazione

Ai sensi dell'art. 43 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (T.U.E.L.) - il diritto dei consiglieri comunali di ottenere dagli uffici tutte le notizie e informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato non è soggetto ad alcun onere motivazionale e deve essere garantito non occorrendo all'uopo alcun parere del Prefetto, come erroneamente dedotto dal Sindaco del Comune resistente.

(Decisione espressa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 dicembre 2015)

DIFFERIMENTO

Il differimento dell'accesso è illegittimo se le motivazioni sono generiche e se non è indicato il termine.

Obbligo di indicazione del termine di differimento

L'Amministrazione ha differito l'accesso rilevando che fosse in corso un progetto di riordino dell'archivio catastale idoneo ad impedire il rinvenimento della documentazione ed assicurando che avrebbe contattato il ricorrente “*non appena la documentazione richiesta sarà resa disponibile*”.

Osserva la Commissione che le motivazioni a sostegno del differimento risultano generiche e, che, comunque non è stato indicato il termine entro il quale l'Amministrazione avrebbe potuto consentire l'accesso alla documentazione, in spregio del disposto di cui all'art. 9, comma 3 del D.P.R. 184/2006, in base la quale “*L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata*”.

(Decisione espressa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 ottobre 2015)

ESERCIZIO DEL DIRITTO

Il diritto di accesso si esercita nella duplice forma della visione e dell'estrazione di copia

Non è ostativa all'esercizio del diritto di accesso la precedente presa visione del documento chiesto in copia

La Commissione, pur tenendo conto di quanto comunicato dall'Amministrazione, in relazione al fatto che i documenti richiesti fossero stati già visionati, ritiene che il ricorso sia meritevole di accoglimento, non essendo ostativo all'esercizio del diritto di accesso la precedente presa visione del documento, del quale l'istante ha diritto di accedere anche nelle forme dell'estrazione di copia.

Il diritto di accesso si può, infatti, esercitare nella duplice forma della visione e dell'estrazione di copia (ai sensi dell'art. 22, comma 1 lett. a) della legge 241/1990 e dell'art. 7, comma 1 del D.P.R. 184/2006). (Decisione espressa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 dicembre 2015)

SEZIONE IV

MASSIME DEI PARERI E DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI ANNO 2016

CAPITOLO I

MASSIME DEI PARERI

Anno 2016

ACCESSO DEL GIORNALISTA

Inammissibilità dell'accesso del giornalista

Non si può estendere l'ambito applicativo della normativa di cui all'art. 22 della l. n. 241 del 1990 nel caso in cui i documenti variamente e genericamente chiesti in ostensione dal giornalista configurino un controllo generalizzato sull'attività della P.A..

La posizione del giornalista o della testata giornalistica si differenzia – in ragione dell'interesse generale cui è preordinata – da quella del *quisque de populo* ed è sufficiente a titolare il giornalista stesso all'accesso ai documenti amministrativi al fine di poterli successivamente pubblicare per informare i propri lettori. Tuttavia, non è consentito dilatare l'ambito applicativo della normativa di tipo garantista di cui all'art. 22 della l. n. 241 del 1990 nel caso in cui il numero dei documenti variamente chiesti in ostensione dal giornalista, nonché la genericità della richiesta avanzata alle Amministrazioni complessivamente coinvolte nella vicenda, lascino intravedere un intento che si pone al di fuori della portata della norma di cui al citato art. 22, e cioè quello di esercitare un controllo generalizzato sull'attività della p.a. Ammettere in tal caso il diritto di accesso, equivarrebbe a introdurre una inammissibile azione popolare sulla trasparenza dell'azione amministrativa” (cfr. Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 4748 del 22 settembre 2014 e T.A.R. Lazio, sez. III n. 13250 del 24 novembre 2015).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 febbraio 2016)

Accesso del giornalista

L'istanza generica equivale ad una richiesta di esercizio di controllo generalizzato sull'attività della Pubblica Amministrazione

L'istanza del giornalista non sufficientemente motivata e delineata, se non attraverso un generico richiamo al diritto di cronaca ed alla necessità di acquisire elementi informativi sulla sua “inchiesta” – di fatto – equivale alla richiesta di esercizio di un controllo generalizzato sull'attività della p.a. attraverso una inammissibile azione popolare sulla trasparenza dell'azione amministrativa che non risulta consentita sulla base della legislazione vigente.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 febbraio 2016)

ACCESSO DEL PARLAMENTARE

Accesso del Parlamentare

La qualità di membro del Parlamento nazionale non rappresenta una posizione legittimante l'accesso in assenza di specifico interesse concreto ed attuale all'ostensione dei chiesti documenti amministrativi.

Non è possibile considerare la condizione soggettiva di Senatore (o Deputato) come titolarità di un diritto di accesso ai documenti a prescindere dall'individuazione dello specifico interesse, in quanto portatore di interessi collettivi e diffusi quale membro del Parlamento, in ragione delle funzioni di rappresentanza assegnatagli dall'articolo 67 della Costituzione. In particolare, la qualità di membro del Parlamento nazionale e l'esercizio da parte di quest'ultimo di attività inerenti l'espletamento del proprio mandato in sé non esprimono una posizione legittimante all'accesso ai documenti amministrativi, in assenza di specifico interesse concreto ed attuale all'ostensione dei chiesti documenti. Depono in tal senso, non solo l'assenza di espressa previsione normativa, che invece è possibile riscontrare per altri tipi di incarichi politici elettivi, quali i consiglieri comunali e provinciali (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 gli organi parlamentari.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 19 maggio 2016)

CONSIGLIERI COMUNALI

Istanze di accesso dei Consiglieri comunali

Limiti all'accesso

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

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

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 aprile 2016)

Diritto di accesso del Consigliere comunale

Non è ammissibile delegare l'esercizio di un diritto che è espressione di carica pubblica. Appare, invece, congrua la delega scritta speciale al mero ritiro del documento per il quale il consigliere comunale abbia personalmente richiesto l'accesso

Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali ha una *ratio* diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini essendo strettamente funzionale all'esercizio delle funzioni, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale (Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4855) ai fini della tutela degli interessi pubblici (piuttosto che di quelli privati e personali) e si configura come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività (Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 1994 n. 976).

Si tratta, dunque, di un diritto riconosciuto all'amministratore locale, strumentale all'espletamento del mandato elettivo. Pertanto così come non è possibile delegare l'esercizio del *munus* pubblico, allo stesso modo non può essere oggetto di delega l'esercizio di un diritto che è espressione di tale carica pubblica. Diversa, però, è l'ipotesi di delega al mero ritiro del documento per il quale il consigliere comunale abbia personalmente richiesto l'accesso. Con riferimento a tale ultima ipotesi, non si ravvisa alcun ostacolo a tale modalità di ritiro non dovendo il Comune temere di incorrere in alcuna responsabilità con riferimento alla riservatezza degli atti. Apparirebbe congrua un delega scritta speciale per ogni singolo ritiro con allegazione di copia del documento di identità del delegante, accompagnata dalle ordinarie accortezze a garanzia della riservatezza in generale quale la consegna in busta chiusa degli atti richiesti. Risulta, altresì, configurabile una consegna della documentazione richiesta tramite invio della medesima all'indirizzo p.e.c. del consigliere comunale istante, modalità che risolverebbe in radice il problema delle deleghe al ritiro.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 28 luglio 2016)

DIRITTO DI ACCESSO

Accesso

La legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque abbia un concreto e specifico interesse strettamente collegato al documento

L'accesso deve essere supportato da un interesse specifico e quest'ultimo interesse non può essere astratto, alieno dal procedimento e connaturato su presunte illegittimità non collegate o collegabili ad uno specifico procedimento o iniziativa amministrativa con la quale il soggetto accedente sia comunque in relazione. L'accesso ai documenti è infatti collegato con l'esigenza da parte del soggetto aspirante accedente di conoscere ed acquisire determinati atti al fine di verificare se sussiste o meno una lesione della propria sfera giuridica ed un interesse per procedere, nella sede ritenuta più opportuna, per la salvaguardia delle proprie posizioni giuridiche.

Tuttavia, l'interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l'accesso non deve necessariamente consistere in un interesse legittimo o in un diritto soggettivo. Questo deve solo essere giuridicamente tutelato, purché non si tratti del generico ed indistinto interesse, proprio di ogni cittadino, al buon andamento dell'attività amministrativa e, accanto a tale specifico interesse, deve sussistere un rapporto di strumentalità tra quest'ultimo e la documentazione di cui si chiede l'ostensione (In tal senso vedi, tra le altre, Consiglio di Stato, sez. V, 10 gennaio 2007, n. 55). Questo rapporto di strumentalità deve però essere inteso in senso ampio, ossia in modo tale che la documentazione richiesta possa essere mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente tutelato. All'opposto, non sono ammesse istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 6 ottobre 2016)

Accesso ad atti relativi al procedimento penale collegato

Ammissibilità

L'invio di documenti all'autorità giudiziaria e/o la pendenza di un procedimento penale non vale, di per sé, a respingere la domanda d'accesso motivata con l'esigenza del diritto alla difesa da parte del richiedente, atteso che il segreto istruttorio di cui all'art. 329 c.p.p. non costituisce un motivo legittimo

di diniego al rilascio di documenti, fintanto che gli stessi siano nella disponibilità dell'amministrazione e il giudice che conduce l'indagine penale non li abbia acquisiti con specifico provvedimento di sequestro. (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 15 marzo 2016)

MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO

Modalità di esercizio del diritto di accesso dei Consiglieri comunali.

Limiti

Vi è l'esigenza che le istanze dei consiglieri comunali siano formulate in maniera specifica e dettagliata, recando l'esatta indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione dell'oggetto dell'accesso (ex multis C.d.S. sez. V, 13.11.2002, n. 6293). Tali "cautele derivano dall'esigenza che il consigliere comunale non abusi, infatti, del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi od aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico" (C.d. S. Sez. V, sentenza 11.12.2013 n. 5931).

Ne consegue che le richieste eccessivamente generiche possono essere accolte solo previa loro specificazione mentre, per quelle che in concreto risultino particolarmente onerose, l'accesso può essere "graduato" secondo i tempi necessari e le concrete possibilità organizzative dell'ente destinatario della richiesta.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 21 gennaio 2016)

SOCIETA' COOPERATIVA

La società cooperativa che persegue finalità pubblica e dispone di capitale pubblico maggioritario è assoggettata alla norme sul diritto di accesso

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi riguarda non soltanto l'attività di diritto amministrativo, ma anche quella di diritto privato posta in essere dai soggetti gestori di pubblici servizi che, pur non costituendo direttamente gestione del servizio stesso, sia collegata a quest'ultima da un nesso di strumentalità

La nozione di "pubblica amministrazione" risulta di ben più ampia portata rispetto a quella contenuta in altri settori ordinamentali, estendendosi anche, ai soggetti privati, laddove l'attività da questi posta in essere risulti genericamente di pubblico interesse o afferente alla gestione di servizio pubblico; di riflesso, la definizione di documento amministrativo va riferita a tutti gli atti concernenti attività di pubblico interesse nel lato senso sopra evidenziato, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale. Sulla scorta di queste coordinate normative, la giurisprudenza amministrativa è conforme e consolidata nel ritenere che il diritto di accesso ai documenti amministrativi riguardi non soltanto l'attività di diritto amministrativo, ma anche a quella di diritto privato posta in essere dai soggetti gestori di pubblici servizi che, pur non costituendo direttamente gestione del servizio stesso, sia collegata a quest'ultima da un nesso di strumentalità (ex multis, Cons. Stato, sez. V, 7 ottobre 1023, n. 4923; id., sez. VI, 17 gennaio 2011, n.235; 19 gennaio 2010, n. 189 e VI, 02 ottobre 2009, n. 5987; nonché, più di recente, Cons. Stato, sez. III, ordinanze del 26 agosto 2015, n. 4018, 28 agosto 2015 n. 4028 e 11 settembre 2015, n. 4230).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 novembre 2016)

SEZIONE IV

MASSIME DEI PARERI E DELLE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI ANNO 2016

CAPITOLO II

MASSIME DELLE DECISIONI

Anno 2016

ACCESSO DEL CITTADINO RESIDENTE

Il diritto di accesso del cittadino agli atti dell'ente locale di residenza non è condizionato dalla titolarità di una posizione giuridica differenziata

Diritto pieno

Il diritto di accesso del cittadino-residente agli atti degli enti locali - regolato dall'art. 10, co. 1 TUEL - non è condizionato, diversamente da quello che l'art. 22 legge 241/90 prescrive per l'accesso ai documenti delle amministrazioni centrali dello Stato, alla titolarità in capo al soggetto accedente di una posizione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di una azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più imminente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. Per la sussistenza del diritto all'accesso è sufficiente che il cittadino risieda nel Comune.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 7 aprile 2016)

ACCESSO DEL PARLAMENTARE

Accesso del parlamentare

Limiti

Nel nostro ordinamento, ad eccezione dei consiglieri comunali e provinciali (art. 43, comma 2 del D.lgs. 267/2000) e dei consiglieri regionali di alcune Regioni, in virtù di leggi regionali, non si rinviene alcuna disposizione di rango primario o sub-primario volta ad attribuire una speciale legittimazione all'accesso in relazione ad uno status del soggetto derivante dall'appartenenza ad una particolare categoria od organo oppure derivante dallo svolgimento di determinate funzioni.

Il parlamentare/senatore non può fondatamente utilizzare lo strumento del diritto di accesso ai documenti amministrativi, deducendone la rilevanza per l'espletamento del proprio mandato.

I tradizionali strumenti per l'acquisizione di elementi informativi da parte del Parlamento nei confronti del Governo e, per suo tramite, dell'Amministrazione, sono gli atti di sindacato ispettivo (interrogazioni e interpellanze in modo particolare), le inchieste parlamentari, le indagini conoscitive e le audizioni. Strumenti tutti disciplinati nei regolamenti parlamentari.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 28 luglio 2016)

Modalità di esercizio del diritto di accesso

L'istanza formulata dal parlamentare va qualificata alla stregua di quella del comune cittadino

L'istanza di accesso formulata da un parlamentare va qualificata alla stregua di quella di un comune cittadino con il conseguente onere di allegare un interesse giuridicamente qualificato, riconducibile ad una ben individuata situazione soggettiva di natura personale e non al generico esercizio delle funzioni di parlamentare (Cfr. Consiglio di Stato n. 3971 del 2016).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 27 ottobre 2016)

ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE

Procedura di mobilità

Accessibilità piena del partecipante alla procedura

In ipotesi di accesso endoprocedimentale, l'interesse della parte ricorrente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione ad una procedura di mobilità a conferirgli la legittimazione a prendere visione od estrarre copia dei documenti inerenti alla procedura stessa, essendo titolare di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura e posto che i concorrenti, prendendo parte ad una procedura di mobilità, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza, rinunciando a qualsiasi profilo di riservatezza e implicitamente accettando che i loro dati personali esposti nei documenti riguardanti la procedura di selezione, potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 15 dicembre 2016)

CONCORSI ED ESAMI

Accesso del partecipante alla procedura concorsuale

Prevalenza del diritto di accesso sul diritto alla riservatezza

I partecipanti ad una procedura concorsuale o selettiva pubblica sono titolari di un interesse endoprocedimentale, ai sensi dell'art. 10 della Legge 241/90, ad accedere a tutti i documenti relativi alla procedura medesima, nel senso che è la stessa partecipazione ad una procedura concorsuale a conferirgli la legittimazione ad accedere alla relativa documentazione.

Tale principio riguarda anche gli elaborati degli altri candidati, posto che il/la richiedente che abbia partecipato ad una procedura di tipo concorsuale è titolare di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura e posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza, rinunciando a qualsiasi profilo di riservatezza e implicitamente accettando che i loro dati personali, esposti nei documenti riguardanti la procedura di selezione, potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 6 ottobre 2016)

Procedura concorsuale

Accessibilità piena del partecipante

Il candidato di una procedura concorsuale o para-concorsuale è titolare del diritto di accesso ai relativi atti, quale portatore di un interesse sicuramente differenziato e qualificato, in vista della tutela di una posizione giuridicamente rilevante. La possibilità di accesso, in particolare, è riconosciuta rispetto agli elaborati delle prove, ai titoli esibiti dagli altri candidati, alle schede di valutazione ed ai verbali della commissione, al fine di poter verificare, anche in sede giurisdizionale, la loro regolarità. Rispetto a tali documenti deve essere esclusa in radice l'esigenza di riservatezza e di tutela dei terzi, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno acconsentito a misurarsi in una competizione la cui essenza risiede nella comparazione dei valori di ciascuno; tutti gli atti, quindi, una volta acquisiti alla procedura escono dalla sfera personale dei partecipanti". (v. tra gli altri TAR Sardegna -sezione II, sentenza n 00554/2014).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 7 aprile 2016)

DIRITTO DI ACCESSO

Accesso

Modalità di esercizio del diritto ai fini della tutela dei propri interessi giuridici

Fuori dalle ipotesi di connessione evidente tra “diritto” all’accesso ad una certa documentazione ed esercizio proficuo del diritto di difesa, incombe sul richiedente l’accesso dimostrare la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi e ciò anche ricorrendo all’allegazione di elementi induttivi, ma testualmente espressi, univocamente connessi alla “conoscenza” necessaria alla linea difensiva e logicamente intellegibili in termini di consequenzialità rispetto alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili. In concreto, laddove venga in rilievo una richiesta di accesso a documenti amministrativi contenenti dati sensibili per motivi di difesa legale, l’accesso è consentito solo "nei limiti in cui sia strettamente indispensabile" alla difesa medesima, come stabilito dall'art. 24, comma 7, secondo periodo, della L. n. 241 del 1990 (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2013, nr. 1568).

E' vero che, in via generale, le necessità difensive - riconducibili ai principi tutelati dall'art. 24 della Costituzione - sono ritenute prioritarie ed in tal senso il dettato normativo richiede l'accesso sia garantito "comunque" a chi debba acquisire la conoscenza di determinati atti per la cura dei propri interessi giuridicamente protetti; la medesima norma tuttavia specifica con molta chiarezza come non bastino esigenze di difesa genericamente enunciate per garantire l'accesso, dovendo quest'ultimo corrispondere ad una effettiva necessità di tutela di interessi che si assumano lesi ed ammettendosi solo nei limiti in cui sia "strettamente indispensabile" la conoscenza di documenti, contenenti "dati sensibili e giudiziari" (cfr. Cons. St., sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5515).

(Decisione della Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi nella seduta 15 marzo 2016)

Diritto di accesso

Presupposti e modalità di esercizio del diritto

L’accessibilità di un documento amministrativo è subordinata ad un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso. L’interesse (diretto, concreto ed attuale) è dunque riferito al documento del quale si chiede l’ostensione; la “corrispondenza” è da intendersi invece quale nesso di strumentalità o anche semplicemente connessione con una situazione giuridica che l’ordinamento protegge attraverso la concessione di strumenti di tutela (non importa se essi siano giurisdizionali od amministrativi). Non è richiesta, per l’ostensibilità del documento, la pendenza di un giudizio, o la dichiarazione di volerlo proporre, né l’autorizzazione di valutazioni in ordine alla concreta utilità del documento rispetto alle ragioni difensive dell’istante, non foss’altro perché spesso è la stessa

amministrazione ad essere indicata quale responsabile della lesione della posizione giuridica che l'istante vuol tutelare, sicché lasciare all'amministrazione il sindacato sull'utilità ed efficacia del documento in ordine all'esito della causa, significherebbe dare ad una parte del giudizio il dominio della causa. Ciò non significa che l'amministrazione non debba fare alcuna valutazione: piuttosto la valutazione deve riguardare il "collegamento" della situazione giuridica da tutelare, con il documento del quale è richiesta l'ostensione. L'amministrazione deve dunque consentire l'accesso se il documento contiene notizie e dati che, secondo quanto esposto dall'istante, nonché alla luce di un esame oggettivo, attengono alla situazione giuridica tutelata (ad esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano) o con essa interferiscono in quanto la ledono, ne diminuiscono gli effetti, o ancora documentano parametri, criteri e giudizi, rilevanti al fine di individuare il metro di valutazione utilizzato in procedure concorsuali" (C.d.S. n. Sez. IV - sentenza 29 gennaio 2014, n.461). (Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 28 luglio 2016)

Accesso del cittadino/utente

È riconosciuta al cittadino utente la tutela all'accesso nei confronti del privato gestore di un pubblico servizio

La tutela del cittadino/utente nei confronti del privato gestore di un servizio pubblico ha ragion d'essere solo quando il soggetto che chiede tutela si presenta, appunto, come utente o comunque come membro della collettività, interessato come tale a quel pubblico servizio, e quindi anche al modo nel quale esso viene organizzato, disciplinato e gestito. Solo in questo caso, infatti, vi è quella "soggezione di fatto" che ha indotto il legislatore autore della l. 241/1990 ad escogitare gli opportuni strumenti di compensazione (Ordinanza del Consiglio di Stato n. 4028/2015).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 11 febbraio 2016)

ORGANIZZAZIONI SINDACALI

Accesso delle Organizzazioni sindacali

Le Organizzazioni possono agire sia a tutela degli interessi delle Organizzazioni medesime, sia a tutela degli interessi dei soggetti appartenenti alla categoria rappresentata

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. Le organizzazioni sindacali sono, pertanto, legittimate ad agire a tutela sia degli interessi delle organizzazioni stesse sia degli interessi giuridicamente rilevanti degli appartenenti alla categoria rappresentata (tra le altre cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 20/11/2013, n. 5511).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 21 gennaio 2016)

RAPPORTI DI LAVORO

Accesso del lavoratore subordinato

La tutela del diritto d'accesso non ha ragion d'essere quando il rapporto di lavoro, gestito da un privato, non è in alcun modo qualificato da profili pubblicistici

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

Nel caso di un lavoratore dipendente, ogni eventuale pretesa al rispetto dei diritti e interessi inerenti al rapporto di lavoro trova la sua apposita e specifica tutela nel diritto del lavoro e nei relativi strumenti giurisdizionali. Non vi è, poi, la ragione di differenziare il trattamento dei lavoratori dipendenti per il solo fatto che il loro datore di lavoro (privato) sia, occasionalmente, gestore di un servizio pubblico. Pertanto l'estensione della disciplina dell'accesso al rapporto di lavoro subordinato non solo appare poco coerente con il sistema, ma non si giustifica neppure in rapporto ad esigenze di tutela del lavoratore, le quali ricevono altrove una risposta adeguata (Ordinanza del Consiglio di Stato n. 4028/2015).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 11 febbraio 2016)

Accesso agli atti di attività ispettiva

L'accesso è negato quando comporta un effettivo pregiudizio per i lavoratori

La sottrazione all'accesso degli atti dell'attività ispettiva in materia di lavoro postula sempre che risulti un effettivo pericolo di pregiudizio per i lavoratori, sulla base di elementi di fatto concreti, e non opera come divieto assoluto. L'art. 3, co. 1, lett. c), del D.M. 757/1994 deve essere interpretato nel senso che la sottrazione all'accesso permane finché perduri il rapporto di lavoro, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino, a quella data, sottoposti al segreto istruttorio penale.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 29 febbraio 2016)

SEGRETEZZA DEGLI ATTI DI INDAGINE

Accessibilità

L'invio di documenti all'autorità giudiziaria e/o la presenza di un procedimento penale non costituisce, di per sé, un motivo legittimo di diniego al rilascio di documenti fin quando i medesimi siano nella disponibilità dell'amministrazione

L'invio di documenti all'autorità giudiziaria e/o la presenza di un procedimento penale non vale di per sé a respingere la domanda di accesso, atteso che il segreto d'indagine di cui all'art. 329 c.p.p. non costituisce un motivo legittimo di diniego al rilascio di documenti fintanto che gli stessi siano nella disponibilità dell'amministrazione e il giudice che conduce l'indagine penale non li abbia acquisiti con uno specifico provvedimento di sequestro. Solo in questo caso l'amministrazione potrà legittimamente rifiutare l'accesso. Pertanto, nel caso in cui l'amministrazione resistente detenga i documenti oggetto di indagine, i medesimi sono accessibili.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 17 novembre 2016)

Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo

Via della Mercede, 9
00187 Roma

Capo Dipartimento
Cons. Annalisa Cipollone

Struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

Telefono: (+39) 06.6779 6700

Fax: (+39) 06.6779 6684

**Ufficio affari generali e attività di indirizzo
politico-amministrativo**

Direttore Ufficio
Cons. Ilaria Antonini

**Servizio attività di indirizzo, monitoraggio
e interventi speciali**

Coordinatore Servizio
Dott. Luigi Capogna

Redazione

Dott.ssa Graziella Di Fabio

Dott.ssa Elisabetta Barba
Tirocinante

Segreteria redazionale

Gabriela Di Vito

Segreteria della Commissione

Ufficio Affari Generali e Attività di

Indirizzo Politico-Amministrativo

P.E.C.: commissione.accesso@mailbox.governo.it

Sito: www.commissioneaccesso.it

