

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

## COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Relazione per l'anno 2021 sulla trasparenza dell'attività  
della pubblica Amministrazione

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



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*



**Relazione per l'anno 2021 sulla trasparenza  
dell'attività della pubblica Amministrazione  
(legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 27, comma 5)**



## INDICE

INTRODUZIONE	1
1. LA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI E LA SUA COMPOSIZIONE	6
1.1. LA COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO DAL 1991 AL 2021	7
1.2. I COMPONENTI DELLA COMMISSIONE DAL 1991 AL 2021	10
2. L'ATTIVITÀ GIUSTIZIALE	24
2.1. LE FUNZIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO	24
2.2. LA PROCEDURA	31
2.3. LE DECISIONI DELLA COMMISSIONE	31
2.4. LA CARENZA DI POTERI COERCITIVI E/O SANZIONATORI IN CAPO ALLA COMMISSIONE IN CASO DI INADEMPIENZA O INERZIA DELL'AMMINISTRAZIONE RESISTENTE	33
2.5. IL RICORSO PER REVOCAZIONE AVVERSO LE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO	36
2.6. LA STRUTTURA DI SUPPORTO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO	39
2.7. LA DEMATERIALIZZAZIONE DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE - IL SITO INTRANET RISERVATO AI COMPONENTI DELLA COMMISSIONE PER LA LAVORAZIONE TELEMATICA DEI RICORSI E DEI PARERI	41
2.8. IL SITO INTERNET <a href="http://WWW.COMMISSIONEACCESSO.IT">WWW.COMMISSIONEACCESSO.IT</a>	42
2.9. I LAVORI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2021	43
3. I RICORSI NEL 2021	45
3.1. I RICORSI PER AMMINISTRAZIONE RESISTENTE	45
3.2. LE MACROCATEGORIE DI AMMINISTRAZIONI RESISTENTI	47
3.3. I RICORSI CONTRO I MINISTERI	48
3.4. I RICORSI CONTRO IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	50
3.5. I RICORSI CONTRO IL SETTORE DIFESA	53
3.6. I RICORSI CONTRO IL MINISTERO DELL'INTERNO	54
3.7. I RICORSI CONTRO LE DIVERSE ARTICOLAZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA	55
3.8. I RICORSI CONTRO IL MINISTERO DEL LAVORO	56

3.9.	I RICORSI AVVERSO I DINIEGHI NEL SETTORE FINANZE	57
3.10.	I RICORSI CONTRO I DINIEGHI DI ACCESSO DEL SETTORE SANITARIO	58
3.11.	I RICORSI AVVERSO IL SETTORE DEL WELFARE	59
3.12.	I RICORSI CONTRO GLI ORDINI PROFESSIONALI	60
3.13.	I RICORSI CONTRO AZIENDE FORNITRICI DI SERVIZI	61
3.14.	I RICORSI AVVERSO GLI ENTI LOCALI	62
3.15.	L'ESTENSIONE DELLA COMPETENZA DELLA COMMISSIONE SUI RICORSI PRESENTATI CONTRO GLI ENTI LOCALI IN CASO DI CARENZA DI DIFENSORE CIVICO SIA IN AMBITO LOCALE CHE IN AMBITO REGIONALE	63
3.16.	LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI RICORSI NEL 2021	65
4.	GLI ESITI DEI RICORSI	67
4.1.	GLI ESITI NEL 2021	68
4.2.	GLI ESITI DAL 2009 AL 2021	71
5.	INTERVENTI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI SENSI DELL'ARTICOLO 27, COMMA 5 DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990	78
5.1.	INTERVENTI DELLA COMMISSIONE NEL 2021	78
6.	EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO GIURISDIZIONALE DELL'ATTIVITÀ GIUSTIZIALE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO	81
7.	LE FUNZIONI CONSULTIVE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI SENSI DELL'ARTICOLO 27 DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990	84
7.1.	I PARERI NEL 2021	85
7.2.	I PARERI SUDDIVISI PER AREA GEOGRAFICA DI APPARTENENZA DEL RICHIEDENTE	86
7.3.	I PARERI SUDDIVISI PER REGIONE DI APPARTENENZA DEL RICHIEDENTE	86
7.4.	I PARERI SUI REGOLAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI IN MATERIA DI DIRITTO DI ACCESSO	88
7.5.	I PARERI SUDDIVISI PER CATEGORIE DI RICHIEDENTI	89
7.6.	I PARERI RICHIESTI DAGLI ENTI LOCALI NEL 2021	92
7.7.	I PARERI RICHIESTI DALLE AMMINISTRAZIONI STATALI NEL 2021	93
APPENDICE		
	TEMATICHE MAGGIORMENTE RILEVANTI TRATTATE NELLE DECISIONI E NEI PARERI RESI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2021	94

1.	ACCESSIBILITÀ DEI DOCUMENTI PROPEDEUTICI ALLE DELIBERE CON LE QUALI IL COMITATO INTERMINISTERIALE DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (CIPE) FORMULA IL PARERE DI COMPETENZA SUGLI AGGIORNAMENTI PERIODICI O SULLE REVISIONI DELLE CONVENZIONI	95
2.	ACCESSO AGLI ATTI DELLA COMMISSIONE PARITETICA STATO-REGIONE DI CUI ALL'ART.43 DELLO STATUTO SPECIALE DELLA REGIONE SICILIANA	100
3.	ACCESSO AGLI ATTI CONCERNENTE UN ESPOSTO RELATIVO ALLA REVOCA DI UNA PRESTAZIONE DI INVALIDITÀ	103
4.	ACCESSO, DA REMOTO, AL PROTOCOLLO INFORMATICO DEL COMUNE	104
5.	ACCESSO ALLA RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SULLA CONCLUSIONE DELL'ISTRUTTORIA SUL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'ENTE LOCALE DA PARTE DEI CONSIGLIERI COMUNALI	107
6.	ACCESSO DI UN CONSIGLIERE COMUNALE AGLI INDIRIZZI DEI CITTADINI, COMPRESIVI DEI CONTATTI TELEFONICI	112
SELEZIONE DELLE DECISIONI PIÙ RILEVANTI RESE DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2021		114
1.	ACCESSO A COPIA DEL PROPRIO FASCICOLO AZIENDALE PERSONALE CONTENENTE ATTESTAZIONI E CERTIFICAZIONI RELATIVE ALL'ATTIVITÀ FORMATIVA E LAVORATIVA DEL MEDESIMO ACCEDENTE	114
2.	ACCESSO A DOCUMENTAZIONE INESISTENTE AL MOMENTO DELL'ISTANZA	116
3.	ACCESSO A DOCUMENTI AFFERENTI SCHEDE TECNICHE ED INFORMAZIONI DA INDICARE IN ETICHETTA INDICANTE LA COMPOSIZIONE RELATIVAMENTE ALLE MASCHERINE IMMESSE SUL MERCATO ITALIANO E/O EUROPEO	118
4.	ACCESSO AMBIENTALE	122
5.	VETUSTÀ DELLA DOCUMENTAZIONE A CUI SI CHIEDE DI ACCEDERE – CESSAZIONE PER L'AMMINISTRAZIONE, DELL'OBBLIGO DI DETENZIONE DELLA STESSA. SOSTITUZIONE DELL'INVIO DI DOCUMENTI CARTACEI CON LA PUBBLICAZIONE SUI SITI ISTITUZIONALI DI TUTTE LE INFORMAZIONI RELATIVE ALLA POSIZIONE INDIVIDUALE DEL SINGOLO UTENTE CHE RENDE DI FATTO 'INESISTENTE' IN FORMA DOCUMENTALE QUANTO RICHIESTO	124
6.	ACCESSO AD AUTORIZZAZIONE ALL'INSTALLAZIONE DI TRALICCI ELETTRICI, COLLOCATI SUL FONDO DELL'ACCEDENTE	127
7.	ACCESSO DEL SINDACATO SCOLASTICO AI NOMINATIVI DEL PERSONALE CHE HA RICEVUTO I COMPENSI ATTINTI DAL FIS - FONDO INTEGRATIVO D'ISTITUTO, AGLI INCARICHI CONFERITI E ALLA QUOTA DEL FONDO EROGATA CIASCUN DOCENTE	129
8.	ACCESSO DI UN CARABINIERE IN CONGEDO A COPIA DELLA DOCUMENTAZIONE CARATTERISTICA AFFERENTE ALLE PROPRIE VALUTAZIONI	133
9.	ACCESSO DIFENSIVO PREORDINATO ALL'ACQUISIZIONE DI DOCUMENTI LA CUI CONOSCENZA È NECESSARIA AI FINI DELLA CURA E DELLA DIFESA DEGLI INTERESSI GIURIDICI DELL'ACCEDENTE EX COMMA 7 DELL'ART. 24 DELLA LEGGE N. 241/1990	135

10.	ACCESSO DA PARTE DEL DATORE DI LAVORO A COPIA DELLE DICHIARAZIONI DEI LAVORATORI INTERVISTATI NELL'AMBITO DEL VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO PER CONTRIBUTI NON VERSASTI ALL'INPS	138
11.	ACCESSO ALLA DOMANDA DI INSERIMENTO NELLE GRADUATORIE PROVINCIALI GPS ED ALLA DOCUMENTAZIONE COMPROVANTE IL POSSESSO DEI TITOLI DI SERVIZIO E DEI TITOLI ARTISTICI DICHIARATI, RELATIVE AL DOCENTE COLLOCATO IN POSIZIONE IMMEDIATAMENTE SUPERIORE ALLA PROPRIA	141
12.	ACCESSO A COPIA DEI DOCUMENTI REDDITUALI E PATRIMONIALI RICONDUCIBILI ALLA CONIUGE SEPARATA DELL'ACCEDENTE	145
13.	ACCESSO AGLI ATTI PRODROMICI ALL'ADOZIONE DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE RESISTENTE DEL PROVVEDIMENTO ADOTTATO NEI CONFRONTI DELL'ACCEDENTE DI NON SUPERAMENTO DEL PERIODO DI PROVA DI UN ANNO PER IL PERSONALE DIRIGENZIALE SCOLASTICO	147
14.	ACCESSO AGLI ATTI DEL FASCICOLO RELATIVO AL TRATTENIMENTO IN UN CENTRO DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO DELL'ACCEDENTE E DI TUTTA LA DOCUMENTAZIONE RELATIVA, COMPRESA LA CORRISPONDENZA INTERCORSATA CON L'AUTORITÀ CONSOLARE	150
15.	ACCESSO AI DOCUMENTI RELATIVI AL FASCICOLO RELATIVO ALLA SOSPENSIONE DELLA PATENTE DI GUIDA, A CARICO DELL'ACCEDENTE, A SEGUITO DI UN SINISTRO STRADALE NEL QUALE PERDEVA LA VITA LA MOGLIE	152
16.	ACCESSO AGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO RELATIVO AL RILASCIO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER SOGGIORNANTI DI LUNGO PERIODO	154
17.	ACCESSO AGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO FINALIZZATO AD OTTENERE IL NULLA OSTA PER RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE DELLA PROPRIA MOGLIE	156
18.	ACCESSO DEL CONSIGLIERI DI COMUNALE DI MINORANZA A COPIA DELLA «NOTA DELL'ISPettorato DELLA FUNZIONE PUBBLICA RELATIVA A VERIFICA REGOLARITÀ AZIONE AMMINISTRATIVA»	157
19.	ACCESSO AD ATTI CONTENUTI NEL FASCICOLO RELATIVO ALLA ISTANZA DELL'ACCEDENTE FINALIZZATA AD OTTENERE IL CONFERIMENTO DELLA CITTADINANZA ITALIANA	159
20.	ACCESSO AI DOCUMENTI CONTENUTI NEL PROPRIO FASCICOLO PERSONALE	160
21.	ACCESSO AGLI INERENTI L'ESITO DELL'ISTANZA DI CONCESSIONE DEL PARCHEGGIO RISERVATO AI DISABILI	163
22.	ACCESSO AI DOCUMENTI RELATIVI AL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE	165
23.	ACCESSO DEL DIFENSORE ALLA CERTIFICAZIONE DELL'EVENTUALE STATO DI DETENZIONE DEL PROPRIO ASSISTITO AL FINE DI PROCEDERE AL RECUPERO DEL PROPRIO CREDITO PROFESSIONALE	167
24.	ACCESSO AD ATTI DEL PROCEDIMENTO RELATIVO ALL'AVVENUTA COSTITUZIONE DI SERVITÙ DI ELETTRODOTTO	169
25.	ACCESSO A ALLA DOCUMENTAZIONE PRODROMICA AL PROVVEDIMENTO DI TRASFERIMENTO D'UFFICIO DELL'ACCEDENTE	171

26.	ACCESSO AI DOCUMENTI INERENTI PROCEDIMENTO DISCIPLINARE A CARICO DELL'ACCEDENTE	173
27.	ACCESSO DI DIPENDENTE PUBBLICO A COPIA DELLA RICEVUTA DI RICEZIONE DELLA SCHEDA DI VALUTAZIONE	176
28.	ACCESSO DI CASA EDITRICE A COPIA DEL VERBALE DEL COLLEGIO DEI DOCENTI E A COPIA DEI VERBALI DELLE RIUNIONI DI DIPARTIMENTO DI LETTERE	178
29.	CONCORSO PUBBLICO - ACCESSO DI UN PARTECIPANTE AGLI ELABORATI DELLE PROVE SCRITTE DEI CANDIDATI AMMESSI ALLA PROVA ORALE	181
30.	ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE AL FINE DELLA TUTELA DELLA PROPRIA POSIZIONE LAVORATIVA QUALE VITTIMA DEL DOVERE	183
31.	ACCESSO DELL'EREDE AI CEDOLINI INPS DEL TRATTAMENTO PENSIONISTICO DEL DE CUIUS	187
32.	ACCESSO AMBIENTALE	189
33.	ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALL'ACCATASTAMENTO DELL'IMMOBILE DI CUI L'ACCEDENTE È PROMISSARIO ACQUIRENTE	192
34.	ACCESSO AGLI ELABORATI INVALSI E AGLI ELABORATI PROVE SCRITTE E VERBALI RIGUARDANTI L'ACCEDENTE IN RELAZIONE ALL'ESAME DI STATO CONCLUSIVO DEL PRIMO CICLO DI ISTRUZIONE	194
35.	ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE	196
36.	ACCESSO AGLI ATTI INERENTI LA PROCEDURA DI ATTRIBUZIONE DELL'INCARICO DI DOCENTE	197
37.	ACCESSO AL FASCICOLO DISCIPLINARE DELL'ACCEDENTE	199
38.	ACCESSO AI DOCUMENTI INERENTI L'UTENZA IDRICA DEL CONDOMINIO DELL'ACCEDENTE	201
39.	ACCESSO A DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLA PROCEDURA DI OPINAMENTO RICHIESTA DALL'ACCEDENTE A SEGUITO DELL'INSTAURAZIONE DI UN PROCEDIMENTO MONITORIO PRESSO IL TRIBUNALE	203
40.	ACCESSO AD ATTI INSERENTI PROCEDURA DI ACCATASTAMENTO	206
41.	ACCESSO AI DOCUMENTI RELATIVI AGLI INTERVENTI EFFETTUATI DALLA POLIZIA DI STATO PRESSO LA PROPRIA ABITAZIONE	209
42.	ACCESSO AGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO AVVIATO DALL'AGCM NEI CONFRONTI DELL'ACCEDENTE	211

## INDICE DELLE FIGURE

FIGURA 1 - RIUNIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO DAL 2006 AL 2021	37
FIGURA 2 - L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO DAL 2006 AL 2021	38
FIGURA 3 – DETTAGLIO DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE NELL'ANNO 2021	43
FIGURA 4 – RICORSI PRESENTATI NEL 2021 PER AMMINISTRAZIONE RESISTENTE	46
FIGURA 5- MACROCATEGORIE DI AMMINISTRAZIONI RESISTENTI	47
FIGURA 6 - INCIDENZA PERCENTUALE SUL TOTALE MINISTERI PER SINGOLO DICASTERO NEL 2021	48
FIGURA 7 – RICORSI CONTRO LE AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO ISTRUZIONE	50
FIGURA 8 - RICORSI CONTRO LE ARTICOLAZIONI DEL MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E RICERCA NEL 2021	51
FIGURA 9 - RICORSI CONTRO LE AMMINISTRAZIONI DEL COMPARTO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	52
FIGURA 10 – RIPARTIZIONE DEI RICORSI NEL SETTORE DELLA DIFESA 2021	53
FIGURA 11 - RICORSI CONTRO IL MINISTERO DELL'INTERNO NEL 2021	54
FIGURA 12 - RICORSI CONTRO L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA NEL 2021	55
FIGURA 13 - RICORSI CONTRO IL MINISTERO DEL LAVORO NEL 2021	56
FIGURA 14 - I RICORSI CONTRO IL MEF NEL 2021	57
FIGURA 15 - RIPARTIZIONE DEI RICORSI NEL SETTORE SANITARIO NEL 2021	58
FIGURA 16 - RICORSI CONTRO I DINIEGHI DI ACCESSO DEL SETTORE DEL WELFARE 2021	59
FIGURA 17 - RICORSI CONTRO GLI ORDINI PROFESSIONALI NELL'ANNO 2021	60
FIGURA 18 -RICORSI CONTRO LE AZIENDE FORNITRICI DI SERVIZI 2021	61
FIGURA 19 – RICORSI AVVERSO GLI ENTI LOCALI 2021	62
FIGURA 20 - RICORSI CONTRO LE AMMINISTRAZIONI LOCALI RISPETTO AL TOTALE NEL 2021	64
FIGURA 21 - PERCENTUALE DI RICORSI PER AREA GEOGRAFICA NEL 2021	65
FIGURA 22 – PERCENTUALE DI RICORSI PER REGIONE	66
FIGURA 23 - ANDAMENTO RICORSI DAL 2009 AL 2021	67
FIGURA 24 - ESITI DEI RICORSI NELL'ANNO 2021	68
FIGURA 25 - ESITI PERCENTUALI DEI RICORSI A RAFFRONTO DAL 2009 AL 2021	69
FIGURA 26 - RICORSI ACCOLTI DAL 2009 AL 2021	71
FIGURA 27 - RICORSI PARZIALMENTE ACCOLTI DAL 2009 AL 2021	72
FIGURA 28 - RICORSI RESPINTI DAL 2009 AL 2021	73
FIGURA 29 - INAMMISSIBILI DAL 2009 AL 2021	74

FIGURA 30 - RICORSI IMPROCEDIBILI	75
FIGURA 31 - ORDINANZE ISTRUTTORIE DAL 2009 AL 2021	76
FIGURA 32 - RICORSI IRRICEVIBILI DAL 2009 AL 2021	77
FIGURA 33 - GLI INTERVENTI DELLA COMMISSIONE DAL 2006 AL 2021	79
FIGURA 34 - EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO IN MATERIA D'ACCESSO DINANZI AL TAR	82
FIGURA 35 - ANDAMENTO DEI PARERI DELLA COMMISSIONE DAL 2006 AL 2021	85
FIGURA 36 - DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI PARERI IN PERCENTUALE NEL 2021	86
FIGURA 37 - DISTRIBUZIONE DEI PARERI PER REGIONE NEL 2021	87
FIGURA 38 – PERCENTUALE DI PARERI SUI REGOLAMENTI NEL 2021 RISPETTO AL TOTALE	88
FIGURA 39 - PERCENTUALE DI PARERI PER MACRO-CATEGORIA DI RICHIEDENTI NEL 2021	89
FIGURA 40 - PERCENTUALE PARERI PER SINGOLA CATEGORIA DI RICHIEDENTE NELL'ANNO 2021	90
FIGURA 41 - SUDDIVISIONE DELLE RICHIESTE DI PARERE NEGLI ENTI LOCALI NEL 2021	92
FIGURA 42 - PERCENTUALE PARERI RICHIESTI ALLE AMMINISTRAZIONI STATALI NEL 2021	93



## INTRODUZIONE

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è stata istituita, a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, quale organismo preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della pubblica Amministrazione. La legge 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica ed integrazione della legge n.241 del 90, ha conferito maggiore incisività al ruolo della Commissione stessa, accrescendone i compiti ed attribuendole nuove funzioni giustiziali.

Da allora, molte sono state le innovazioni apportate nella materia. In particolare, il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, e successivamente il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha introdotto il c.d. accesso civico generalizzato, quale diritto riconosciuto a tutti i cittadini, a prescindere dall'esistenza di un interesse differenziato e specifico, legittimante l'accesso.

Ne deriva un nuovo assetto anche delle funzioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, preposta, ai sensi degli articoli 25 e 27 della legge n. 241 del 1990, alla tutela in sede amministrativa dei cittadini nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato che neghino espressamente o tacitamente l'accesso ai documenti amministrativi, nell'ottica di una sempre maggiore vicinanza della Pubblica Amministrazione alle esigenze degli utenti, attraverso la piena affermazione del principio di trasparenza, indispensabile per realizzare una Pubblica Amministrazione imparziale ed efficiente, funzionale alla gestione ottimale della cosa pubblica.

La trasparenza, così intesa, ha contribuito ad attuare ulteriormente i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali. Essa è diventata dunque condizione di garanzia delle libertà individuali e

collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, ed integra il diritto ad una buona Amministrazione.

La Commissione per l'accesso redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica Amministrazione, che comunica alle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi del comma 5 dell'articolo 27 della legge 241 del 1990.

La presente relazione illustra l'attività svolta dalla Commissione per l'accesso nel corso dell'anno 2021.

A seguito dell'entrata in vigore del succitato istituto dell'accesso civico generalizzato è rimasto, tuttavia, inalterato l'assetto ordinamentale originario del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, così come disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e dal Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, ciò, in quanto, ai sensi del nuovo dispositivo introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, sono espressamente mantenute in vigore *“le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241”* ed è pertanto confermata la piena competenza della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi in tale ambito<sup>1</sup>.

In particolare, l'articolo 22 della legge n. 241 del 1990 prevede il diritto di accesso ai documenti amministrativi spettante in capo a tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, con espressa esclusione delle informazioni in possesso di una Pubblica Amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso ai dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono. La stessa legge n. 241 del 1990, all'articolo 24, comma 3, esclude dal diritto d'accesso ogni finalità di controllo generalizzato del pubblico operato, stabilendo espressamente che *“non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.”*

---

<sup>1</sup> Vedi articolo 4, comma 7, del decreto legislativo n. 33 del 2013. Vedi anche articolo 5, comma 11, del d.lgs 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 che testualmente recita: *“Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241”*

A tutela del diritto d'accesso sopra descritto, ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, è consentito al cittadino di rivolgersi, in via amministrativa, alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

L'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 conferisce diverse funzioni alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, che verranno nel dettaglio descritte nei capitoli che seguono della presente relazione. In particolare, Essa è competente a decidere sui ricorsi avverso i dinieghi di accesso - espressi o taciti - e i differimenti adottati dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della citata legge ed a vigilare sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione, attraverso l'esercizio della propria attività consultiva, ai sensi dell'articolo 27 della stessa legge n. 241 del 1990.

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

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi è riconosciuto a tutti i soggetti privati al fine di tutelare i propri interessi e di verificare la razionalità e la coerenza delle scelte effettuate dalla pubblica Amministrazione.

Negli anni, la Commissione per l'accesso è divenuta un importante riferimento in materia di garanzia di trasparenza - nella specifica accezione prevista dalla legge n. 241 del 1990 - non solo per i privati ma anche per le Amministrazioni.

I dati relativi ai ricorsi decisi dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2021 descritti nel dettaglio nella presente relazione, registrano un costante incremento dei lavori della Commissione. Nel 2021 i ricorsi sono aumentati del 27,64 per cento rispetto al 2020, a dimostrazione della capacità dell'Organo di affrontare la delicata questione relativa al bilanciamento tra il diritto di accesso e le altre situazioni giuridiche tutelate.

Nell'anno 2021, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si è riunita 14 volte, (vedi pag. 25) in riunione plenaria si sono svolte nei giorni: 20 gennaio

2021; 12 febbraio 2021; 3 marzo 2021; 30 marzo 2021; 21 aprile 2021; 13 maggio 2021; 3 giugno 2021; 23 giugno 2021; 14 luglio 2021; 23 settembre 2021; 13 ottobre 2021; 27 ottobre 2021; 18 novembre 2021; 16 dicembre 2021.

Nel corso dell'anno 2021, la Commissione ha esaminato 1.874 ricorsi, a fronte dei 1.356 ricorsi esaminati nel 2020 ed ha trattato 43 richieste di parere, a fronte dei 36 pareri del 2020.

La percentuale maggiore di ricorsi trattati dalla Commissione per l'accesso nel 2021 è rivolta avverso i dinieghi di accesso delle amministrazioni ministeriali, nelle loro diverse articolazioni, centrali e periferiche, pari al 66,7 per cento. Seguono in ordine di grandezza gli enti previdenziali, avverso i quali è rivolto nel 2021 il 6,42 per cento dei ricorsi e gli Enti locali che totalizzano nell'anno di riferimento il 5,90 per cento di ricorsi.

Nei capitoli che seguono saranno esaminati, nel dettaglio, i dati relativi alla decisione della Commissione per l'accesso adottate nell'anno 2021, con particolare riguardo sia ai differenti esiti, sia alle amministrazioni resistenti, sia alle aree geografiche di appartenenza. Inoltre, in appendice alla presente relazione, sono riportati i pareri e alcune tra le decisioni più significative della Commissione per l'accesso dell'anno 2021.

Attraverso i pareri e le decisioni, la Commissione ha interpretato la normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi, delimitando il contenuto, le modalità di esercizio e i limiti del diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto ai portatori di un interesse diretto, concreto ed attuale, collegato ai documenti richiesti. Diritto che, in tale ambito, gode nell'ordinamento di una tutela, per certi versi, maggiore rispetto alla tutela offerta dalla nuova figura dell'accesso civico generalizzato, introdotta dal citato d.lgs. n. 97 del 2016, che, pur se più ampio sotto il profilo soggettivo, incontra però i limiti oggettivi e tassativi previsti dall'art. 5-*bis* del d. lgs n. 33 del 2013. Tanto è vero che, ai sensi dell'articolo 24, comma 7, della citata legge n. 241 del 1990, l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici deve essere sempre garantito ai richiedenti, prevalendo tale esigenza anche rispetto ai casi di esclusione previsti dai commi 1 e 2 dell'articolo 24 della legge n. 241 del 1990, nonché rispetto alle contrapposte esigenze di riservatezza, anche nel caso in cui i documenti contengano dati sensibili e giudiziari, purché l'accesso sia

consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini di cui all'articolo 60 del d.lgs. n.196 del 2013, in caso di dati idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale.

Nell'anno 2021, il tasso di ricorsi al TAR avverso le decisioni della Commissione per l'accesso è stato pari appena allo 0,64 per cento. Nel corso dell'intero anno, sul totale di 1.874 ricorsi esaminati, solo 12 decisioni della Commissione sono state impugnate davanti al Giudice amministrativo. Ciò denota il forte effetto deflattivo dell'attività giustiziale della Commissione sul contenzioso giurisdizionale in materia di accesso ai documenti.

## **1. LA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI E LA SUA COMPOSIZIONE**

La legge 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica ed integrazione della legge n. 241 del 1990, ha attribuito alla Commissione per l'accesso nuovi poteri, attraverso lo strumento di tutela in sede amministrativa avverso le determinazioni concernenti tale diritto, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, come modificato dalla suddetta legge n.15 del 2005.

Compito della Commissione come detto è quello di vigilare sull'attuazione del principio di piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della pubblica Amministrazione. A tutela del principio di piena trasparenza e conoscibilità dell'attività della pubblica Amministrazione, oltre all'attività giustiziale, la Commissione svolge, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, attività consultiva e di vigilanza in materia di accesso ai documenti amministrativi, nei limiti fissati dalla suddetta legge e successive modifiche e integrazioni.

Ai sensi dell'art. 27 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, la Commissione è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; i componenti sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri, ed è presieduta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

## 1.1 LA COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI

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

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

- due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere;
- quattro scelti fra i magistrati e gli avvocati dello Stato, designati dai rispettivi organi di autogoverno;
- quattro fra i professori di ruolo in materia giuridico – amministrativa, designati dal Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca;
- quattro fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici.

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

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

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

Da ultimo, a seguito delle modifiche introdotte all'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, recante "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*", nell'ottica della semplificazione e razionalizzazione, è stata prevista un'ulteriore riduzione a soli dieci membri – oltre al Presidente - dei componenti della Commissione. In particolare, l'articolo 47 – bis della citata legge 9 agosto 2013, n. 98, recante la rubrica "*Misure per garantire la piena funzionalità e semplificare l'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*", ha apportato, all'articolo 27, comma 2, della legge n. 241 del 1990, che disciplina la composizione della Commissione per l'accesso, le seguenti modificazioni:

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

Lo stesso articolo 47-bis della legge n. 98 del 2013 ha inserito, dopo il comma 2, dell'articolo 27 della l. n. 241 del 1990, il comma 2-bis che recita: "*La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti, per tre sedute consecutive, ne determina la decadenza*". Il citato articolo 47-bis, inoltre, al comma 2, prevede che la Commissione per l'accesso, così come da ultimo modificata, è ricostituita entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 98 del 2013. Fino alla data di nuova costituzione, la Commissione continua ad operare nella precedente composizione. Quindi, il comma 3, sempre dell'articolo 47-bis, ha soppeso il primo periodo del comma 6 dell'articolo 12 del regolamento di cui al DPR del 12 aprile 2006, n. 184, abrogando il quorum di sette componenti, precedentemente previsto, per la regolarità delle sedute.

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

In particolare, negli ultimi anni, è stata ricostituita con DPCM 21 novembre 2013, integrato con DPCM 17 gennaio 2014 e con DPCM 29 aprile 2015; con DPCM 29

dicembre 2016, integrato con DPCM 27 gennaio 2017 e con DPCM 21 luglio 2017; quindi con DPCM 17 gennaio 2020, integrato con DPCM 6 aprile 2020 e DPCM 4 agosto 2020 e da ultimo, con DPCM 10 gennaio 2023, integrato con DPCM 4 maggio 2023.

## 1.2. I COMPONENTI DELLA COMMISSIONE DAL 1991 AL 2021

Di seguito si riportano le diverse composizioni delle Commissioni per l'accesso succedutesi dalla sua prima istituzione, sino ad oggi.

---

### **Prima Commissione TRIENNIO 1991-1994**

DPCM 31 maggio 1991 (integrato con DPCM 27 giugno 1991)

---

#### **Presidente:**

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

#### **Componenti:**

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

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

- Sen. Avv. Maria Giovanna VENTURI;

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

---

**Seconda Commissione TRIENNIO 1994-1997**

DPCM 24 novembre 1994

---

**Presidente:**

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

**Componenti:**

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

---

## Terza Commissione TRIENNIO 1998-2001

DPCM 17 marzo 1998

---

### **Presidente:**

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri On. Errico LETTA

### **Componenti:**

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

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

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

---

### **Quarta Commissione TRIENNIO 2002-2005**

DPCM 24 maggio 2002 (integrato con DPCM 8 novembre 2002 e con DPCM 29 novembre 2002)

---

#### **Presidente:**

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

#### **Componenti:**

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

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

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

---

### Quinta Commissione TRIENNIO 2005-2008

DPCM 15 luglio 2005 (integrato con DPCM 22 settembre 2006, con DPCM 3 agosto 2007 e con DPCM 23/11 novembre 2007)

---

#### **Presidente:**

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

#### **Componenti:**

- Cons. Gianpiero Paolo CIRILLO, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
  - Sen. Luciano MAGNALBÒ;
  - Sen. Luciano MODICA;
  - On. Gianclaudio BRESSA;
  - On. Pierantonio ZANETTI;
  - Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
  - Cons. Tommaso ALIBRANDI, Presidente di sezione del Consiglio di Stato;
  - Dott. Salvatore RUSSO, Presidente di sezione del Tribunale di Nocera Inferiore;
  - Cons. Giorgio PUTTI, Consigliere della Corte dei Conti;
  - Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
  - Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Roma Tre;
  - Dott.ssa Barbara TORRICE, Dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa.
- A seguito di fine legislatura, con DPCM 22 settembre 2006, la composizione è stata così modificata:
- Cons. Luigi GALLUCCI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
  - Sen. Emilio Nicola BUCCICO;
  - Sen. Edoardo POLLASTRI;
  - On. Fabio BARBATELLA;
  - On. Giancarlo TAURINI.

---

**Sesta Commissione TRIENNIO 2008-2011**

DPCM 28 agosto 2008 (integrato con DPCM 27 marzo 2009)

---

**Presidente:**

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

**Componenti:**

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

---

**Settima Commissione TRIENNIO 2011-2014**

DPCM 8/9/2011

---

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato Cons. Paolo PELUFFO.

**Componenti:**

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Gennaro CORONELLA;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO;
- On. Daniela SBROLLINI;
- On. Roberto SPECIALE;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Pres. Cesare MASTROCOLA, presidente di sezione TAR Abruzzo;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Diritto amministrativo nella facoltà di Giurisprudenza e direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa;
- Dott. Marco MANCINI, Magistrato ordinario;
- Cons DELIETO VOLLARO, Consigliere della Corte dei Conti

---

## Ottava Commissione TRIENNIO 2013-2016

DPCM 21/11/2013

---

### **Presidente:**

Sottosegretario di Stato Pres. Filippo PATRONI GRIFFI.

(Dall'insediamento del Governo Renzi è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato On. Graziano DEL RIO e componente in rappresentanza del Dipartimento del Coordinamento amministrativo il Cons. Elisa GRANDE, in quanto nuovo capo del Dipartimento medesimo)

### **Componenti:**

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

---

## Nona Commissione TRIENNIO 2016-2019

DPCM 29 dicembre 2016, integrato con DPCM 27 gennaio 2017, con DPCM 1 febbraio 2017 e con DPCM 21 luglio 2017

---

### **Presidente:**

Sottosegretario di Stato On. Claudio DE VINCENZI (dall'insediamento del Governo Gentiloni è divenuta Presidente la Sottosegretaria di Stato On. Avv. Maria Elena BOSCHI. Successivamente, dall'insediamento del Governo Conte è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato On. Giancarlo GIORGETTI. Quindi, da ultimo, dal 5 settembre 2019, è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato On. Riccardo FRACCARO)

### **Componenti:**

- Cons. Annalisa CIPOLLONE, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, componente di diritto (dall'11 luglio 2018 è divenuto componente, in rappresentanza del Dipartimento del Coordinamento amministrativo, il Cons. Paola PADUANO, in quanto nuovo Capo del Dipartimento medesimo. In data 4 ottobre 2019 è subentrato quale componente il Cons. Maria BARILÀ, nuovo Capo del Dipartimento medesimo);
- Sen. Enrico PICCINELLI (cessato in 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);
- Sen. Claudio MOSCARDELLI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);
- On. Laura CASTELLI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);
- On. Gian Mario FRAGOMELI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);<sup>2</sup>
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Cons. Eugenio MUSUMECI, Consigliere della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia;
- Cons. Giampiero LO PRESTI, Consigliere di Tribunale Amministrativo regionale del Lazio;
- Prof. Aristide POLICE, Ordinario di Diritto amministrativo, presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;

---

<sup>2</sup>In data 11 febbraio 2019 sono stati designati, rispettivamente dai Presidenti di Camera e Senato: le senatrici Fiammetta MODENA e Maria SAPONARA e i deputati Fabio BERARDINI e Lisa NOJA.

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

---

## Decima Commissione TRIENNIO 2019-2022

DPCM 13 dicembre 2019, integrato con DPCM 17 gennaio 2020, con DPCM 6 aprile 2020 e con DPCM 4 agosto 2020

---

### **Presidente:**

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

### **Componenti:**

- Cons. Maria BARILÀ, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, componente di diritto (dal 10 marzo 2021 è divenuto componente in rappresentanza del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, l'Avvocato di Stato, Sergio FIORENTINO);
- Sen. Fiammetta MODENA (designata dal Presidente del Senato della Repubblica);
- Sen. Maria SAPONARA (designata dal Presidente del Senato della Repubblica);
- On. Fabio BERARDINI (designata dal Presidente della Camera dei Deputati);
- On. Lisa NOJA (designata dal Presidente della Camera dei Deputati);
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Pres. Gabriella DE MICHELE, Presidente di TAR in quiescenza (nominata in sostituzione di Giovanni SABBATO, Consigliere di Stato, il quale ha rinunciato all'incarico in data 20 gennaio 2020);
- Dott.ssa Raffaella MIRANDA, Primo referendario della Corte dei Conti;
- Pres. Giovanni GIACALONE, Sostituto procuratore generale presso la Corte di Cassazione;
- Prof. Fiorenzo LIGUORI, Professore ordinario presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi "Federico II" di Napoli.

---

**Undicesima commissione TRIENNIO 2022- 2025**

DPCM 10 gennaio 2023 integrato con DPCM 4 maggio 2023

---

**Presidente:**

Dott. ALFREDO MANTOVANO, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri,

**Componenti:**

- Cons. Elisa GRANDE, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che fornisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, componente di diritto;
- On. Stefania ASCARI (designata dal Presidente della Camera dei Deputati);
- On. Paolo Emilio RUSSO (designato dal Presidente della Camera dei Deputati)<sup>3</sup>;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato emerito, in quiescenza, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;
- Pres. Carlo SALTELLI, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;
- Pres. Enrico TORRI, presidente di sezione della Corte dei Conti, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti;
- Prof. Antonio IANNUZZI, professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università Roma 3, componente designato dal Ministro dell'Università e della ricerca;
- Dott.ssa Valentina CINGANO, magistrato ordinario presso il Tribunale di Genova, seconda sezione penale.

---

<sup>3</sup> Il Presidente del Senato della Repubblica non ha ancora designato i due Senatori che saranno componenti della 11<sup>a</sup> Commissione.

## 2. L'ATTIVITÀ GIUSTIZIALE

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

Ai sensi della succitata norma, nei casi di diniego, limitazione o differimento dell’accesso, entro trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta di accesso, il cittadino può presentare istanza di riesame alla Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi o ricorso al tribunale amministrativo regionale competente per territorio.

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

### 2.1. LE FUNZIONI DELLA COMMISSIONE PER L’ACCESSO

La Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi, nella sua prima istituzione a partire dal 1991, si configurava come organo collegiale al quale potevano rivolgersi privati cittadini e amministrazioni al fine richiedere pareri e interventi ai fini dell’attuazione del principio della piena conoscibilità e trasparenza dell’attività della Pubblica Amministrazione.

Con l’entrata in vigore della legge 11 febbraio 2005, n. 15 e del DPR 12 aprile 2006, n. 184 che ha disciplinato le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, le funzioni della Commissione, stabilite in origine dalla legge 241 del 1990, sono state fortemente ampliate e le sono stati affidati nuovi compiti e il lavoro della Commissione si è fortemente intensificato.

In particolare come detto in base alle succitate norme è previsto che l'accedente possa presentare, in alternativa al ricorso giudiziale, ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, avverso le determinazioni (diniego, espresso o tacito, o differimento) concernenti il diritto di accesso, adottate dalle amministrazioni statali (centrali o periferiche) o dai soggetti ad esse equiparati,

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

Le parti possono adire la Commissione senza necessità dell'assistenza del difensore.

La Commissione, in caso di accoglimento del ricorso, chiede all'Amministrazione soccombente di riesaminare il provvedimento di diniego e di concedere l'accesso ai documenti richiesti.

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

Dal confronto tra i dati registrati nei diversi anni di attività della Commissione, che saranno illustrati nel dettaglio nei seguenti capitoli di questa relazione, si può osservare che il numero dei ricorsi trattati è fortemente aumentato negli ultimi anni.

In particolare, come detto, nel corso del 2021, il numero dei ricorsi trattati è notevolmente cresciuto rispetto all'anno 2020, tristemente segnato dalla pandemia<sup>4</sup>. Nell'anno 2021, la Commissione per l'accesso ha deciso 1.874 ricorsi, a fronte dei 1.356 decisi nell'anno 2020 e si è riunita, nel corso dell'anno in esame, 14 volte, contro le 9 riunioni del 2020. Ciò pone in risalto l'intensificarsi costante dell'attività giustiziale della

---

<sup>4</sup> Nell'anno 2020, nonostante le notevoli difficoltà logistiche subite sia dai ricorrenti sia dalla Commissione stessa, il numero dei ricorsi decisi è rimasto pressoché stabile, rispetto all'anno precedente. In particolare, durante il 2020, la Commissione si è riunita in adunanza plenaria 9 volte ed ha trattato 1.356 ricorsi, in leggera diminuzione rispetto all'anno 2019, in cui i ricorsi erano stati 1.406 e le adunanze plenarie erano state 13.

Commissione per l'accesso che è divenuta sempre più indispensabile per offrire tutela in sede amministrativa al diritto di accesso ai documenti amministrativi.

La Commissione, infatti, attraverso le proprie decisioni, contribuisce al confronto tra i privati cittadini e la Pubblica Amministrazione, concorrendo a realizzare concretamente i principi di trasparenza e imparzialità, sanciti dalla Costituzione, oltre che dalla legge n. 241 del 1990.

Le decisioni assunte dalla Commissione per l'accesso, inoltre, in ragione della varietà delle fattispecie esaminate, costituiscono precedenti che influenzano e orientano l'attività delle Pubbliche Amministrazioni fornendo un utile punto di riferimento in materia di accesso ai documenti amministrativi.

In base ad un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, il ricorso alla Commissione per l'accesso, è classificabile quale ricorso gerarchico improprio, poiché è presentato dinanzi ad un organo amministrativo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

A questo proposito è utile citare la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, intervenuta poco prima del varo della riforma del 2005, secondo cui non sussiste *“in astratto alcun motivo di ordine giuridico per escludere che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.). E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico (che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell'Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge stessa (anch'esso configurabile come ricorso gerarchico improprio)”*<sup>5</sup>.

Sempre il Consiglio di Stato nella medesima sentenza ebbe modo di osservare:

*«avverso tale conclusione non sussistono, del resto, neppure motivi di carattere più generale, dal momento che ritenere ammissibile anche un rimedio di tipo amministrativo favorisce l'esercizio effettivo del diritto*

---

<sup>5</sup> L'Atto del Senato n. 1281, al quale fa riferimento la sentenza, divenuto poi la legge n. 15 del 2005, definisce esso stesso il ricorso alla Commissione quale ricorso gerarchico improprio e la relativa procedura, di carattere giustiziale. Infatti, come si legge nel testo dell'Atto, *“Gli inconvenienti e le lacune riscontrate nella sua attività e segnalate ripetutamente nelle relazioni annuali presentate al Parlamento nell'esercizio delle competenze di referto, attribuite dall'articolo 27 della legge, hanno indotto a formulare alcune proposte di modifica, in particolare, mediante la previsione di un ricorso gerarchico improprio nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; con ciò affiancandosi, ed anzi illustrandone meglio il contenuto, alla procedura giustiziale già prevista dinanzi al difensore civico”*

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

Anche il TAR Lazio, Roma, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675 ha aderito alla tesi che assegna a tale rimedio natura di ricorso amministrativo, osservando che le norme di legge e regolamentari che delineano il procedimento innanzi alla Commissione, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale<sup>6</sup>.

Da tale orientamento giurisprudenziale, concorde nel ritenere che il ricorso abbia natura di ricorso gerarchico improprio, discende la connotazione giuridica della Commissione per l'accesso che si configura quale organo collegiale con funzioni giustiziali.

Per tale ragione, parte della dottrina ha colto una apparente, parziale discrasia tra le funzioni esercitate dalla Commissione e la sua veste formale.

La Commissione è, infatti, nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è incardinata nella struttura burocratica della Presidenza del Consiglio di Ministri, ed opera presso il Dipartimento del Coordinamento amministrativo che ne costituisce la struttura di supporto organizzativo.

La posizione di assoluta imparzialità nell'esercizio delle sue funzioni, nonché la sua stessa composizione<sup>7</sup>, rendono la Commissione, di fatto, più rappresentativa dello Stato-Comunità che non dello Stato-Apparato. In base a tali presupposti, è stata anche ipotizzata da parte della dottrina la sua configurazione come autorità indipendente.

---

<sup>6</sup> Il T.A.R. Lazio, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675, in particolare, ha osservato che: "il trasferimento in sede giurisdizionale di una controversia instaurata in sede gerarchica possa avvenire solo quando il procedimento giustiziale sia stato correttamente instaurato, ciò discendendo dalla necessità di evitare facili elusioni del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione innanzi al giudice. Tale principio è applicabile anche all'actio ad exhibendum in quanto, come chiarito da Cons. Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6, la natura impugnatoria del relativo ricorso prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante". Ha aggiunto, inoltre che: "verificata la rituale introduzione del rimedio da parte del giudice anche dell'originario provvedimento impeditivo dell'accesso - se, beninteso, la relativa domanda faccia parte del petitum - ciò potendosi desumere: a) dal tenore dei ridetti commi 4 e 5 dell'art. 25, dai quali risulta che l'azione giurisdizionale ha ad oggetto le "determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso" ancorché sia stata previamente adita la Commissione; b) in via sistematica, dalle finalità di semplificazione e di favor perseguite dalla normativa in esame, dovendosi altresì tener conto della circostanza che l'accesso ai documenti amministrativi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117, secondo comma, lettera m, Cost."

<sup>7</sup> Vedi il capitolo 1 della presente relazione.

Tuttavia, la riforma del 2005, pur avendo introdotto mutamenti che potenziano fortemente le caratteristiche di neutralità e le funzioni para-giurisdizionali della Commissione, non ha riconosciuto esplicitamente la natura di autorità indipendente della stessa. In tale prospettiva, alla Commissione sono state assegnate funzioni giustiziali con finalità deflattive del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo in materia di accesso.

Coerentemente con tali finalità, inoltre, la riforma del 2005 ha equiordinato la Commissione per l'accesso ai documenti al Garante per la protezione dei dati personali, che in effetti è una autorità indipendente, prevedendo, in caso di interferenza fra i relativi procedimenti, la sospensione dei termini.

In particolare, nei ricorsi presentati innanzi alla Commissione, può essere richiesto il parere al Garante per la protezione dei dati personali e nel caso di ricorso presentato al Garante può essere richiesto il parere alla Commissione per l'accesso<sup>8</sup>.

Come già visto nel dettaglio nel Capitolo 1 di questa relazione, la legge del 2005 ha modificato la composizione della Commissione per l'accesso, riducendo da quattro ad uno i membri rappresentanti del potere esecutivo e da quattro a due i membri rappresentanti dell'accademia, lasciando invariata la rappresentanza dei poteri legislativo e giudiziario e la competenza alla loro designazione, con conseguente potenziamento delle caratteristiche di neutralità ed imparzialità della Commissione per l'accesso. Altre modifiche nella composizione della Commissione sono intervenute nell'anno 2013, quando sono stati ridotti da due ad uno i professori universitari ed è stata esclusa la presenza di un dirigente ministeriale.

Nonostante la progressiva riduzione del numero dei suoi componenti, negli ultimi anni, il ruolo giustiziale della Commissione per l'accesso si è andato sempre più rafforzando e, ad una parziale flessione nell'attività consultiva, è corrisposto un incremento del numero dei ricorsi decisi per anno.

---

<sup>8</sup> Il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 stabilisce in particolare che: *“Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica Amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione?”.*

Come già detto sopra, nel 2021, sono pervenuti alla Commissione per l'accesso ben 1.874 ricorsi, in forte aumento rispetto all'anno precedente.<sup>9</sup> Nel 2020 i ricorsi trattati dalla Commissione erano stati 1.356, nel 2019 ne erano stati trattati 1.406. Nel 2018 ne erano stati trattati 1.299. Nel 2017, i ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso sono stati 1.386, in leggera diminuzione rispetto al 2016 in cui ne erano stati presentati 1.405.

I pareri esaminati dalla Commissione in sede consultiva, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, nel 2021 sono stati 41, a fronte dei 36 pareri del 2020. Nel 2019 sono stati 72; nel 2018 sono stati 53 e nel 2017 erano stati 72.

L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso oltre ad effetti deflattivi sul contenzioso amministrativo ha fortemente contribuito, nel corso dell'anno 2021, al rafforzamento dei principi di trasparenza e all'interpretazione delle norme in materia d'accesso ai documenti in maniera sempre più estensiva.

A rendere il ricorso alla Commissione in posizione di sostanziale alternative rispetto al ricorso al TAR concorrono la totale gratuità e celerità del procedimento, il numero elevato di decisioni e l'immediatezza della tutela.

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

Va ricordato che la Commissione per l'accesso opera in totale assenza di poteri coercitivi, sostitutivi e sanzionatori che sarebbero invece necessari e auspicabili al fine di rendere ancora più efficace la sua funzione di vigilanza.

L'elevato numero dei ricorsi decisi e la funzione di deflazione del contenzioso mostrano che la Commissione per l'accesso si configura quale organismo particolare, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, a garanzia del diritto di accesso dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione e dei soggetti privati gestori di pubblici servizi. Da qui l'eccezionalità del ruolo della Commissione per l'accesso che ha sinora

---

<sup>9</sup> Nei paragrafi che seguono saranno esaminati, nel dettaglio, i dati relativi alla decisione della Commissione per l'accesso nell'anno 2021, con particolare riguardo sia ai differenti esiti, sia alle amministrazioni resistenti, sia alle aree geografiche di appartenenza dei ricorrenti. Inoltre in appendice alla presente relazione saranno riportate alcune tra le decisioni più significative del 2021.

costituito – con minima spesa per l'erario (i componenti della Commissione non percepiscono alcun compenso) e a costo zero per gli interessati – una sede amministrativa giustiziale di impulso alla cultura e all'effettività non solo del diritto di accesso, ma anche delle situazioni ad esso collegate quali la trasparenza e la tutela dei dati personali.

Va osservato inoltre che il ruolo attribuito alla Commissione dalla legge n. 241 del 1990 deve essere inquadrato nell'ambito del diritto dell'Unione europea e, in particolare, dell'obbligo di trasparenza volto a provare il rispetto delle norme e dei principi fondamentali dell'UE, quali quelli di non discriminazione in base alla nazionalità e della parità di trattamento, sancito dal Trattato sul funzionamento dell'unione europea.

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

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

## 2.2. LA PROCEDURA

Per avviare la procedura, il ricorso deve essere presentato, a pena d'irricevibilità, nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta d'accesso.

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

I controinteressati al ricorso, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione, possono presentare alla Commissione per l'accesso le loro controdeduzioni<sup>10</sup>.

Nel termine di 30 giorni dalla presentazione del ricorso, la Commissione deve emettere la propria decisione.

Scaduti i termini senza una pronuncia della Commissione, il ricorso si intende respinto.

Sul punto, occorre segnalare che la Commissione per l'accesso si è sempre pronunciata, su tutti i ricorsi presentati e che mai ha fatto formare, nel corso di questi primi 15 anni di attività giustiziale<sup>11</sup>, il silenzio-rigetto per decorso del tempo.

## 2.3. LE DECISIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione, ai sensi dell'articolo 12, del DPR n. 184 del 2006, una volta esaminato il ricorso, può adottare le seguenti decisioni:

- a) accoglimento - in tal caso l'Amministrazione adita può concedere l'accesso in ottemperanza alle indicazioni della Commissione oppure può, come previsto

---

<sup>10</sup>Ai sensi dell'articolo 12, c. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

<sup>11</sup> L'attività giustiziale è stata esercitata dalla Commissione per l'accesso a partire dall'anno 2006, con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 184 del 2006.

dall'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, confermare il diniego con motivazione, entro trenta giorni dalla decisione della Commissione stessa;

- b) accoglimento parziale;
- c) inammissibilità - nei casi di ricorsi proposti da soggetti non legittimati o comunque privi dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera *b*), della legge 241 del 1990:
  - nei casi di ricorsi privi dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4, lettera *d*) del medesimo articolo 12;
  - per incompetenza - nei casi di ricorsi aventi ad oggetto richieste di riesame di dinieghi di accesso degli enti locali, negli ambiti territoriali in cui è presente il difensore civico, anche a livello regionale, oppure nei casi di richieste di riesame di diniego di accesso civico e di diniego di accesso civico generalizzato, che esulano dalla competenza della Commissione per l'accesso, per espressa previsione di legge<sup>12</sup>;
- d) improcedibilità - la Commissione dichiara il ricorso improcedibile per cessata materia del contendere qualora l'Amministrazione adita abbia concesso l'accesso nelle more del procedimento istaurato;
- e) irricevibilità – la Commissione dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente.
- f) rigetto – la Commissione respinge il ricorso qualora l'Amministrazione abbia legittimamente negato o differito l'accesso.

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

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

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

---

<sup>12</sup>Ai sensi del d.lgs. n.33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 è prevista per tali gravami rivolti avverso i dinieghi di accesso civico, unicamente la competenza è del responsabile della trasparenza e dell'anticorruzione presso l'Amministrazione che detiene il documento e del difensore civico, in sede amministrativa, oltre che del T.A.R. in sede giurisdizionale

I dati che verranno illustrati nei seguenti paragrafi della presente relazione, mostrano che la percentuale di ricorsi per i quali è stata dichiarata l'improcedibilità per cessazione della materia del contendere nel 2021 è pari al 18,85 per cento. Nel 2020 era stata pari al 15,7 per cento, nel 2019 è stata pari al 12,2 per cento.

Tale dato, in aumento, rivela che le amministrazioni resistenti, spesso, consentono l'accesso ai ricorrenti senza neanche attendere la decisione nel merito della Commissione per l'accesso, rendendo disponibili i documenti chiesti, nelle more della trattazione del ricorso.

Inoltre, si osserva che, in caso di decisioni di accoglimento, la maggior parte delle amministrazioni concede l'accesso in ottemperanza alle indicazioni della Commissione.

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

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

In caso di accoglimento del ricorso da parte della Commissione per l'accesso, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990 e 12, comma 9 del DPR n. 184 del 2006, grava sull'Amministrazione resistente l'onere del riesame del diniego, entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della decisione, nei sensi e nei limiti indicati nella decisione stessa. All'esito del riesame, l'Amministrazione che ha adottato il provvedimento di diniego d'accesso (tacito o espresso) impugnato, se non vorrà conformarsi alla decisione, potrà emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato.

La motivazione a sostegno della conferma del diniego d'accesso, secondo costante orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato, non può, comunque, essere meramente confermativa dell'atto impugnato, ma deve dare conto in modo esplicito delle

argomentazioni logico-giuridiche su cui si fonda il superamento delle argomentazioni contenute nella decisione favorevole della Commissione per l'accesso.

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

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

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

L'inottemperanza dell'Amministrazione è un'evidente criticità più volte rilevata dalla Commissione per l'accesso nel corso degli anni.

Anche nel 2021, come negli anni precedenti, le decisioni della Commissione hanno confermato il difetto di poteri ordinatori in capo alla Commissione indicando la competenza specifica del giudice amministrativo.

In particolare, la Commissione ha ribadito che: in caso di perdurante ritardo dell'Amministrazione nel concedere l'accesso, pur dopo una decisione favorevole al cittadino in sede di ricorso, la Commissione - nell'esercizio della propria attività consultiva o giustiziale - non può obbligare l'Amministrazione, difettando in capo alla prima poteri ordinatori nei confronti della P.A. (ex art. 25 l. n. 241 del 90), fatta salva l'eventuale possibilità del cittadino di adire il competente Giudice amministrativo, dotato di poteri coercitivi per dare attuazione concreta al diritto di accesso.

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

**Per tali motivi, nel momento in cui riferisce al Parlamento, la Commissione per l'accesso, nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di impulso attribuiti ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 ritiene necessario sollecitare un**

**intervento del legislatore finalizzato a dotarla dei necessari poteri coercitivi, sostitutivi o sanzionatori, utili ad ottenere dalle amministrazioni inadempienti l'effettivo accesso alla documentazione richiesta, in caso di accoglimento dei ricorsi.**

Tale esigenza, che trova ulteriore riscontro nei dati raccolti nella relazione sull'attività svolta nell'anno 2021 che verranno esaminati nei seguenti capitoli, è già stata ripetutamente segnalata dalla Commissione anche nelle relazioni al Parlamento del 2020 e degli anni precedenti.

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

Tale decreto legislativo, tuttavia, ha lasciato totalmente immutata la disciplina di cui al titolo V della legge n. 241 del 1990, che viene espressamente richiamata come disciplina vigente per l'accesso ai documenti amministrativi da parte dei soggetti interessati, senza prevedere nuovi e più efficaci poteri in capo alla Commissione per l'accesso. Al riguardo, si osserva, che l'articolo 7 della citata legge delega prevedeva l'introduzione di sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza, contemplando alla lettera g) l'individuazione dei soggetti competenti ad irrogarle.

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

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

Nel corso dell'anno 2021, la Commissione ha consolidato l'utilizzo dello strumento revocatorio attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 395 n. 4 c.p.c..

Nelle decisioni revocatorie adottate dalla Commissione nel corso dell'anno 2021, si è continuato, naturalmente, ad osservare il principio per cui la revocazione ad istanza di parte è un mezzo di impugnazione a critica vincolata, in quanto la legge stabilisce a priori, ex art. 395 c.p.c., i motivi per cui può essere proposta.

In particolare, la Commissione nelle proprie pronunce ha evidenziato che la revocazione presenta una netta distinzione tra fase rescindente, che mira a togliere di mezzo la decisione, e fase rescissoria che mira a sostituire la decisione revocata con un'altra decisione di merito. Entrambe queste fasi sono affidate al medesimo giudice, confluendo anche nella medesima decisione. Dall'esame dei motivi e della identificazione dei provvedimenti impugnabili si deduce che la causa che determina l'errore della sentenza è esterna al processo o al procedimento logico-giuridico di formazione della sentenza.

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

Come si vedrà nel dettaglio nei capitoli che seguono, nell'anno 2021, si è registrato un numero elevato di ricorsi presentati avverso i provvedimenti di diniego d'accesso agli

atti, non solo delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ma anche degli Enti locali, nei confronti dei quali la Commissione ha ritenuto, in linea con l'orientamento espresso già negli anni precedenti, di dover estendere la propria competenza in caso di mancanza totale del difensore civico, sia a livello provinciale sia regionale, al fine di evitare un vuoto di tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa, in tali ambiti territoriali.

In particolare, le seguenti figure rappresentano l'andamento delle sedute della Commissione dall'anno 2006 al 2021, nonché dei ricorsi decisi e dei pareri esitati.

**Figura 1 – Lavori della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2022**

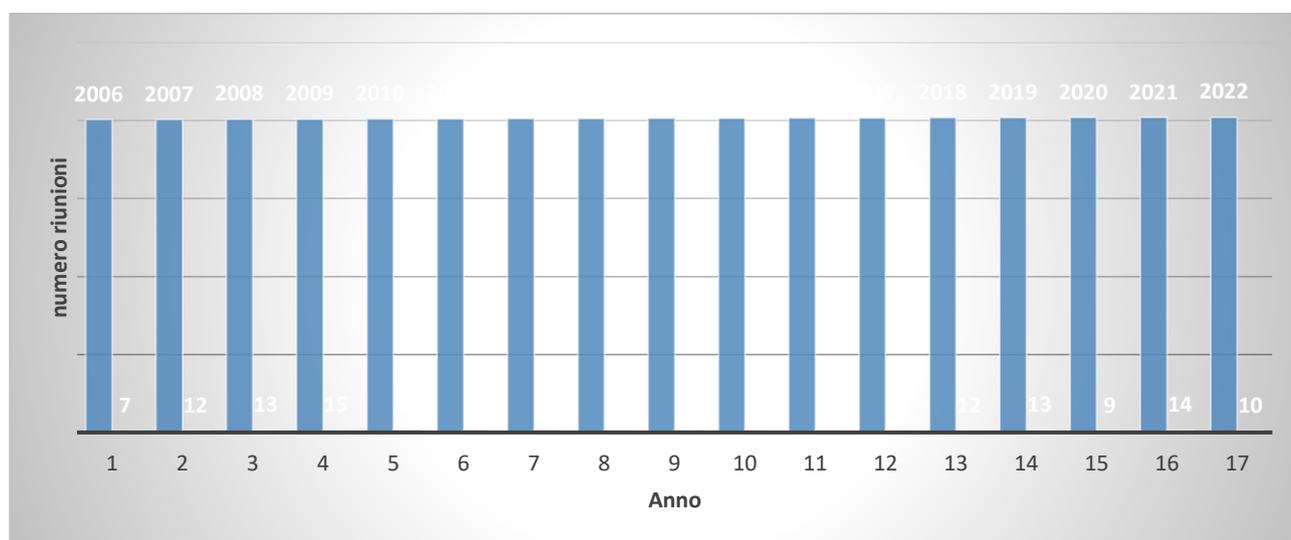
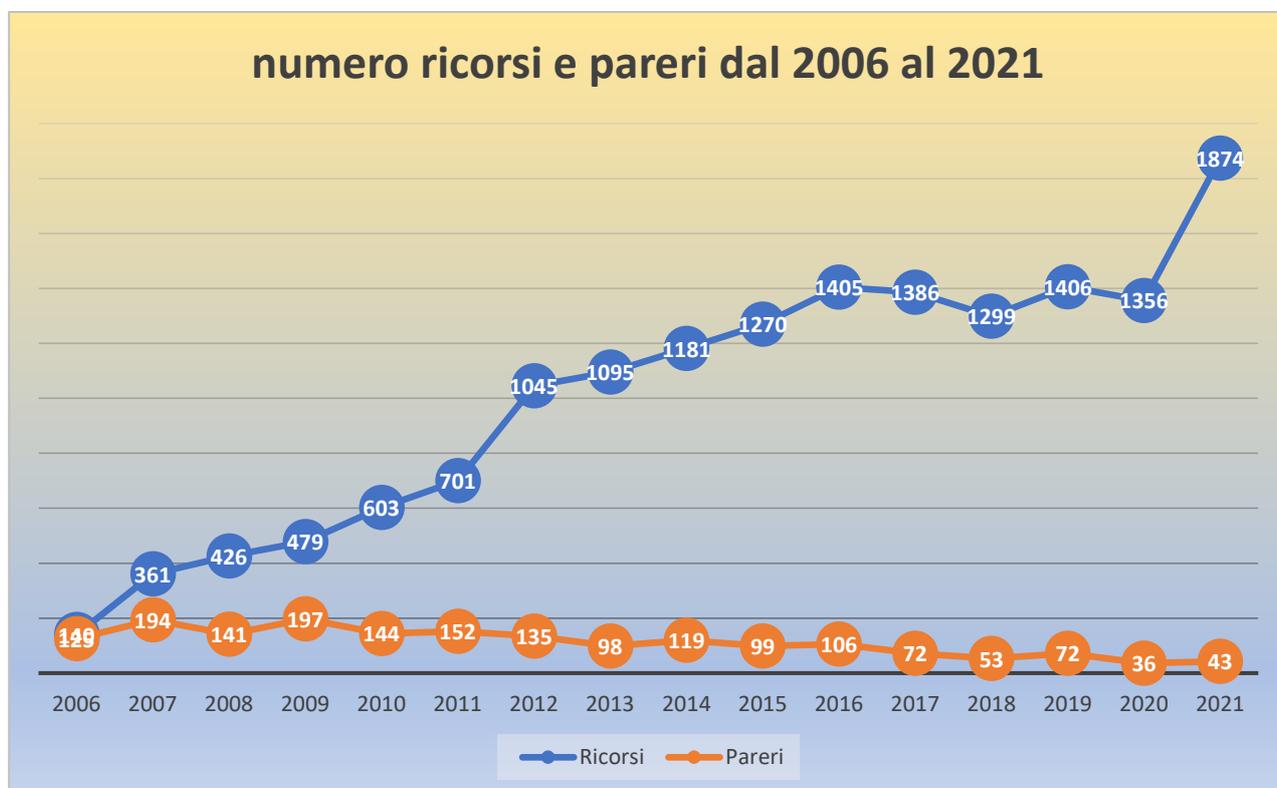


Figura 2 - L'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2021



## 2.6. LA STRUTTURA DI SUPPORTO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

Come stabilito dal regolamento 28 giugno 2006 della Commissione, articolo 3, comma 1, in osservanza dell'art. 33 del DPCM 1° marzo 2012 e successive modificazioni, la Commissione per l'accesso, opera presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo che provvede a fornirle il necessario supporto tecnico-amministrativo all'Organo.

A partire dal 2009 il Dipartimento ha completamente informatizzato i lavori della Commissione.

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

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

Mettendo a disposizione del cittadino ogni informazione riguardante l'attività della Commissione, si è voluto innanzitutto osservare il principio della massima trasparenza e disponibilità dei dati e, obiettivo non meno importante, si è voluto agevolare quanto più possibile il ricorso da parte del soggetto privato alla tutela amministrativa che lo Stato fornisce in modo totalmente gratuito. A tale proposito occorre purtroppo segnalare che la totale gratuità di questo importante servizio, alimenta fenomeni di ricorrenti seriali (già osservati negli anni precedenti e ulteriormente amplificatisi nel corso dell'anno 2021) con presentazione da parte di singoli cittadini di molteplici ricorsi, meramente emulativi, contro diverse amministrazioni (il più assiduo di tali ricorrenti seriali ha totalizzato ad oggi quasi 500 ricorsi), ciò pone un inutile carico ai lavori della Commissione. Al fine di evitare

tale inconveniente si ritiene sarebbe opportuno introdurre il pagamento, in marche da bollo, di una somma simbolica (pari circa a 30 euro a ricorso) da parte dei ricorrenti quale concorso alle spese.

Nell'anno 2021, nonostante le oggettive difficoltà derivanti dalla improvvisa esigenza di lavorare in regime di *smart working*, la struttura di supporto alla Commissione ha mantenuto gli stessi *standard* lavorativi ed è riuscita ad assolvere tutte le attività senza lasciare alcun lavoro in sospeso.

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

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

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

Il servizio cura inoltre:

- l'organizzazione logistica delle riunioni e la redazione dei verbali;
- la tenuta dell'archivio elettronico dei regolamenti consistente nella raccolta e archiviazione telematica degli atti regolamentari delle pubbliche amministrazioni relativi alla disciplina del diritto d'accesso (articolo 11, comma 3 del d.P.R n. 184 del 2006);
- la tenuta e l'aggiornamento di tutte le banche dati dei ricorsi e dei pareri per la trattazione in Commissione;

- l'aggiornamento del sito *internet* della Commissione per l'accesso [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it);
- ogni altra attività demandata alla Segreteria della Commissione per l'accesso.

Nel 2021, a seguito dei pensionamenti, lo *staff* della commissione per l'accesso è sceso a sole 5 unità, pur essendo il flusso di ricorsi e pareri trattati notevolmente aumentato nel tempo, si pensi che dai 603 ricorsi e 44 pareri trattati nel 2010 si è passati, nel 2020, a trattare 1.356 ricorsi e 36 pareri e nel 2021 a 1.874 ricorsi e 43 pareri esaminati.

Si precisa che lo *staff* oltre a svolgere l'attività di supporto alla Commissione, è impegnato anche sulle altre linee di attività istituzionale svolte dall'Ufficio.

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

L'auspicio è che, in considerazione del diminuito numero dei componenti della Commissione per l'accesso e del conseguente aumento del carico di lavoro per ciascuno di essi, con conseguente, connessa necessità di una sempre maggiore assistenza da parte della struttura di supporto, possano, per il futuro, essere rafforzati gli organici attualmente in forza presso tale settore nonché il numero degli esperti assegnati alla Commissione per l'accesso. Al riguardo, come già evidenziato nelle precedenti relazioni al Parlamento **si ribadisce la necessità di rinforzare la composizione della Commissione, di almeno tre membri aggiuntivi, ampliandone la composizione attraverso apposita modifica dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 e di ampliare altresì il numero massimo di esperti attualmente previsto, portandoli da 5 a 8.**

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

Nel corso del 2021, come già avvenuto negli anni precedenti, la Commissione ha svolto la sua attività quasi esclusivamente con modalità informatiche, ottenendo una sempre maggiore speditezza ed efficienza, oltre ad un notevole risparmio dei costi per

l'Amministrazione derivante dalla completa abolizione della documentazione cartacea. Il processo di dematerializzazione ha avuto inizio, come detto, dal 2010, quando la struttura di supporto della Commissione ha avviato un processo di archiviazione e conservazione dei flussi documentali in forma digitale, il sistema classico di fascicolazione cartacea è stato, infatti, gradualmente sostituito e reso in forma digitale. La procedura prevede, per ogni ricorso pervenuto, la creazione di un fascicolo elettronico, di conseguenza l'attività istruttoria inerente ogni singola seduta della Commissione (assegnazione dei ricorsi e dei quesiti ai relatori e agli esperti, predisposizione delle proposte di decisione e di parere, studio ed esame dei documenti e delle memorie inviate dai ricorrenti e dalle amministrazioni resistenti, ecc.), avviene unicamente in formato elettronico con dematerializzazione di migliaia di documenti.

Tutte le riunioni plenarie si svolgono in modalità totalmente informatizzata e, sono messi a disposizione di ciascuno dei componenti della Commissione, appositi PC portatili collegati in rete per la consultazione dei fascicoli elettronici.

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

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

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

Collegandosi al sito è possibile per i cittadini e le amministrazioni coinvolte conoscere, in tempo reale, le convocazioni di ogni seduta plenaria della Commissione per

l'accesso in cui sono trattate le richieste di parere e i ricorsi presentati dai cittadini avverso gli atti di differimento e i dinieghi di accesso, espressi o taciti delle amministrazioni.

## 2.9. I LAVORI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2021

I lavori svolti dalla Commissione per l'accesso, distinti per singola riunione plenaria, sono descritti nel dettaglio dalla figura seguente.

**Figura 3 - Dettaglio dei lavori della Commissione nell'anno 2021**

RIUNIONI		PARERI	RICORSI	FUORI ORDINE	DIFENS. CIVICO
1	20/01/2021	2	145	7	7
	12/02/2021	3	137	3	10
2	03/03/2021	3	130	2	4
	30/03/2021	8	122	5	7
3	21/04/2021	1	147	1	3
4	13/05/2021	11	121	9	4
5	03/06/2021	1	99	1	1
6	23/06/2021	2	110	5	3
7	14/07/2021	5	97	5	9
8	23/09/2021	7	148	6	14
9	13/10/2021		145	6	16
10	27/10/2021		95	10	3
11	18/11/2021		106	7	7
12	16/12/2021		99	8	10

<b>43</b>	<b>1.701</b>	<b>75</b>	<b>98</b>
-----------	--------------	-----------	-----------

<b>TOTALE GENERALE RICORSI anno 2021</b>	<b>1.874</b>
--	--------------

La tabella che precede, come si è detto, sintetizza i lavori svolti dalla Commissione per singola adunanza plenaria. La voce “Difensore civico” indica i ricorsi presentati alla Commissione per l’accesso avverso i dinieghi espressi o taciti o i differimenti di accesso da parte di Enti locali che la Commissione per l’accesso ha trasmesso per competenza ai difensori civici competenti per territorio. Nell’anno 2021 ne sono stati trasmessi in totale 98. La voce “Fuori ordine” indica i ricorsi pervenuti alla Commissione per l’accesso in prossimità delle date delle sedute plenarie, che sono stati aggiunti in trattazione per la decisione, fuori dall’ordine del giorno. Nel 2021, in totale sono 75.

### **3. I RICORSI NEL 2021**

Nel corso del 2021 la Commissione per l'accesso ha esaminato 1.874 ricorsi rivolti contro provvedimenti di diniego d'accesso (espresi o taciti) di tutte le pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali.

Riguardo questi ultimi, occorre precisare nuovamente che sebbene la Commissione abbia una competenza limitata, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, alle sole amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, la stessa ha ritenuto di riconoscere la propria competenza in caso di ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso di amministrazioni locali negli ambiti territoriali in cui sia completamente assente il difensore civico sia a livello provinciale sia a livello regionale, al fine di garantire comunque ai cittadini la tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso.

Nei paragrafi che seguono, sarà descritta la quantità di ricorsi ricevuti dalla Commissione nel 2021, suddivisi per Amministrazione.

#### **3.1. RICORSI PER AMMINISTRAZIONE RESISTENTE**

Al fine di fornire un quadro sintetico della distribuzione dei ricorsi tra le varie Amministrazioni resistenti, si è proceduto ad una classificazione in macrocategorie delle stesse.

La tabella, riportata nella figura che segue, descrive le macrocategorie individuate e la distribuzione dei ricorsi per ognuna di esse nel 2021. In particolare, si ricava che nell'anno 2021 il numero maggiore di ricorsi è rivolto, al pari degli anni precedenti, contro le Amministrazioni ministeriali che totalizzano il 66,57 per cento dei gravami. Nell'anno 2020 tale dato era stato leggermente inferiore attestandosi al 59,26 per cento.

L'elevato numero di ricorsi contro le Amministrazioni ministeriali è da mettere in relazione all'ampiezza della categoria che comprende tutti i ministeri e le loro articolazioni centrali e periferiche. Seguono, nell'ordine, come numero di ricorsi presentati alla Commissione, gli Enti previdenziali che totalizzano nell'anno 2021 il 6,42 per cento e gli Enti locali con il 5,90 per cento dei ricorsi. Quindi seguono le Agenzie fiscali con il 5,07

per cento. Gli Enti pubblici, le Fondazioni e le Federazioni sportive, sommati assieme, totalizzano nel complesso il 3,77 per cento dei ricorsi. Gli Enti del settore della salute totalizzano nel 2021 il 3,66 per cento dei ricorsi. Seguono con il 2,83 per cento complessivo le Agenzie diverse dalle agenzie fiscali e le Autorità indipendenti sommate assieme. Gli Ordini professionali totalizzano il 2,48 per cento dei ricorsi nel 2021. Avverso i dinieghi di accesso delle S.P.A di servizi e delle altre aziende, comprese le aziende turistiche, sono rivolti nel 2021 il 2,06 per cento dei ricorsi. Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri sono rivolti lo 0,65 per cento dei ricorsi. Infine, contro i dinieghi di accesso ai documenti degli Organi di giustizia amministrativa, sono stati presentati alla Commissione per l'accesso nel 2021 appena lo 0,18 per cento dei ricorsi.

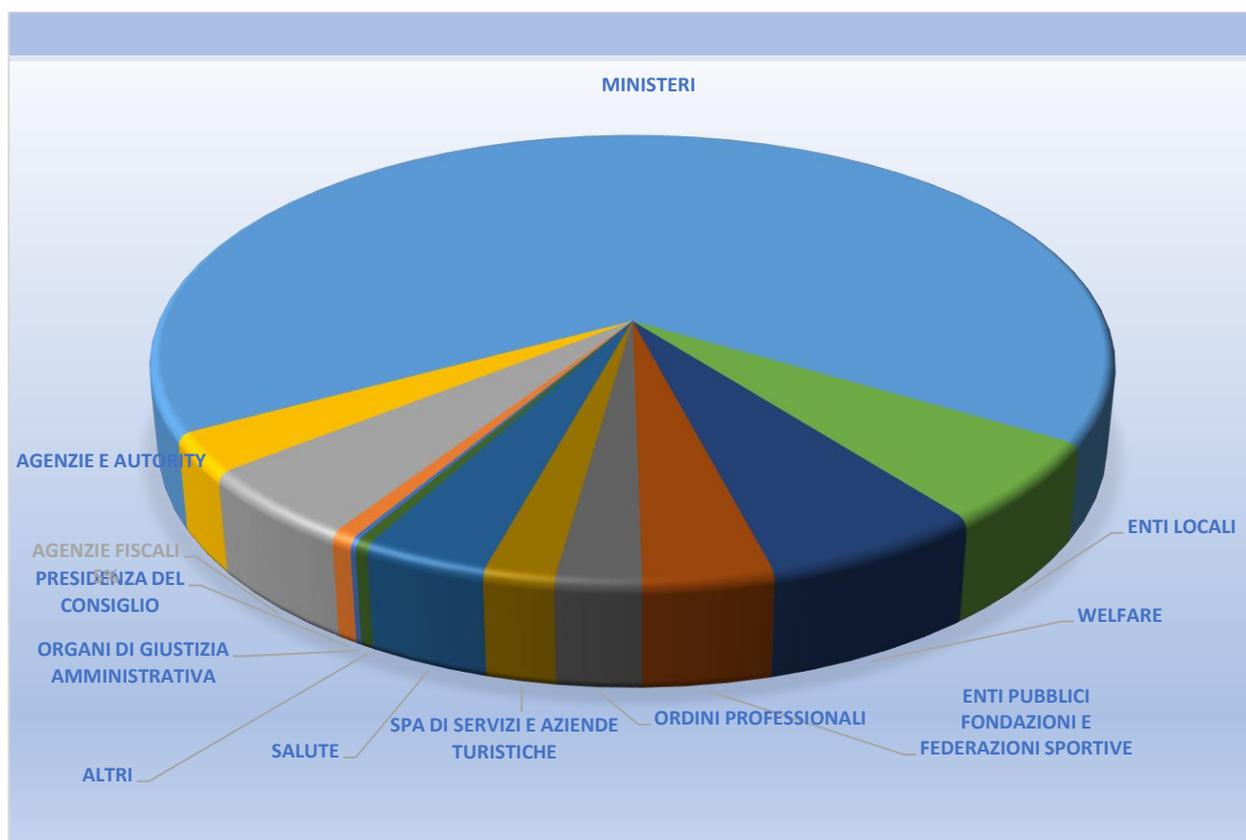
**Figura 4: Ricorsi presentati nel 2021 per Amministrazione resistente**

<b>Amministrazioni Resistenti</b>	<b>per cento</b>
ORGANI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	0,18
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	0,65
AGENZIE FISCALI	5,07
AGENZIE E AUTORITY	2,83
MINISTERI	66,57
ENTI LOCALI	5,90
ENTI PREVIDENZIALI	6,43
ENTI PUBBLICI FONDAZIONI E ALTRI ENTI (FEDERAZIONI SPORTIVE)	3,77
ORDINI PROFESSIONALI	2,48
S.P.A .DI SERVIZI E ALTRE AZIENDE (AZIENDE TURISTICHE)	2,06
SALUTE	3,66
ALTRI	0,40
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>

### 3.2. LE MACROCATEGORIE DI AMMINISTRAZIONI RESISTENTI NEL 2021

La figura che segue mostra, attraverso un diagramma a “torta”, il peso percentuale sul totale dei ricorsi avverso i dinieghi di accesso delle varie macrocategorie di amministrazioni resistenti fin qui descritte.

**Figura 5- Macrocategorie di Amministrazioni resistenti**

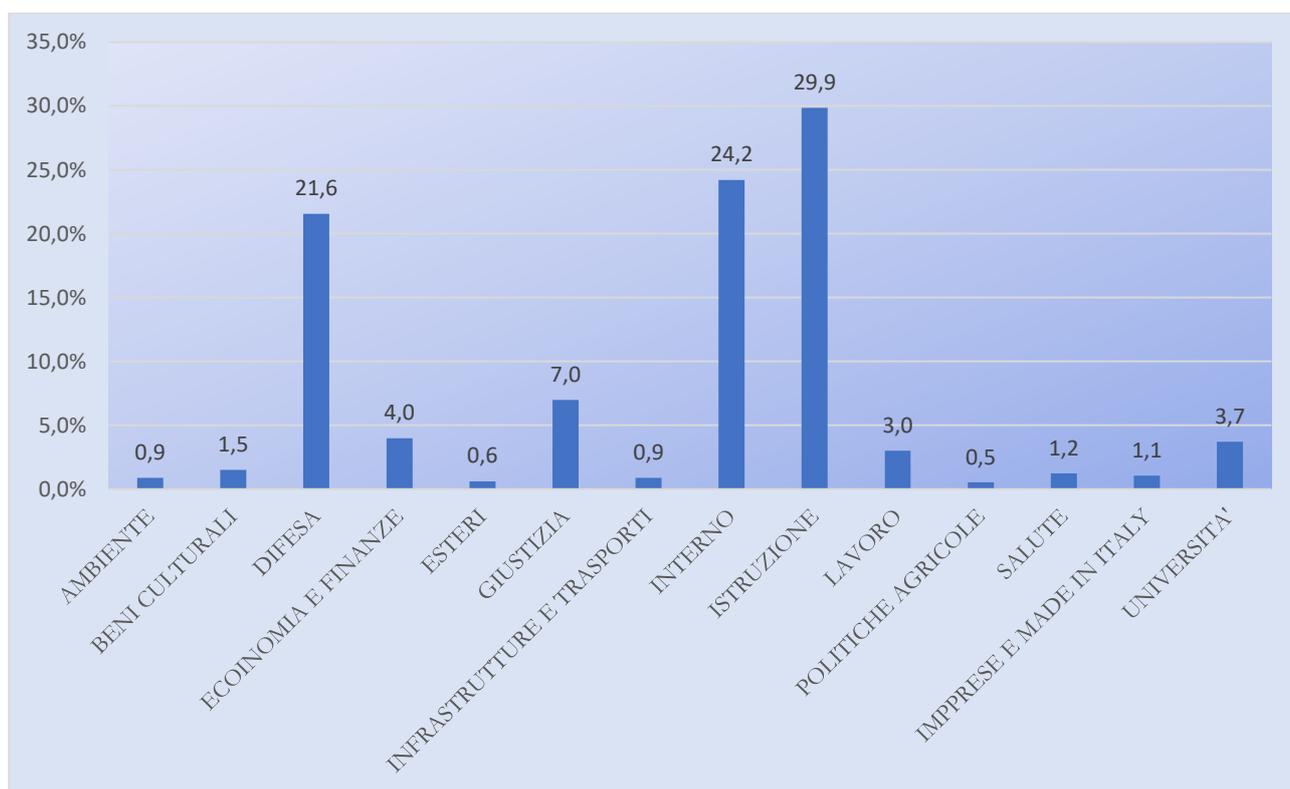


### 3.3. I RICORSI CONTRO I MINISTERI

Come rappresentato nelle figure precedenti, i ricorsi contro i Ministeri rappresentano nell'anno 2021 il 66,57 per cento del totale dei ricorsi presentati nel corso dell'intero anno in esame alla Commissione per l'accesso. Anche negli anni precedenti, la quota maggiore, in rapporto al totale di ricorsi rivolti contro tutte le amministrazioni, è indirizzata sempre avverso i dinieghi di accesso dei Ministeri.<sup>13</sup>

La tabella riportata nella figura che segue mostra l'incidenza percentuale di ogni singolo dicastero sul totale dei ricorsi presentati contro i Ministeri.

**Figura 6- Incidenza percentuale sul totale Ministeri per singolo dicastero nel 2021**



<sup>13</sup> In particolare, nel 2020 tali ricorsi erano stati pari al 59,3 per cento del totale e nel 2019 ne rappresentavano il 62,9 per cento.

Nell'anno 2021, la percentuale più alta di ricorsi nell'ambito delle Amministrazioni ministeriali, è rivolta contro i dinieghi di accesso del Ministero dell'istruzione, pari al 29,9 per cento.<sup>14</sup>

Seguono il Ministero dell'interno con il 24,2 per cento, il Ministero della difesa con il 21,6 per cento dei ricorsi e il Ministero della giustizia con il 7 per cento di ricorsi. Subito dopo si posiziona il Ministero dell'economia e delle finanze con il 4 per cento dei ricorsi. Una percentuale di ricorsi pari al 3,7 per cento è rivolta nel 2021 avverso i dinieghi di accesso del Ministero dell'università. Contro il Ministero del lavoro è rivolta una percentuale ancora minore di ricorsi, pari al 3 per cento.

Infine, si posizionano, con percentuali ancora più basse, il Ministero dei beni culturali con l'1,5 per cento, il Ministero della salute con l'1,2 per cento, il Ministero dello sviluppo economico con il 1,1 per cento, il Ministero dell'ambiente e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti entrambi con lo 0,9 per cento, quindi segue il Ministero degli esteri con appena lo 0,65 per cento e, da ultimo, il Ministero per le politiche agricole con lo 0,5 per cento.

---

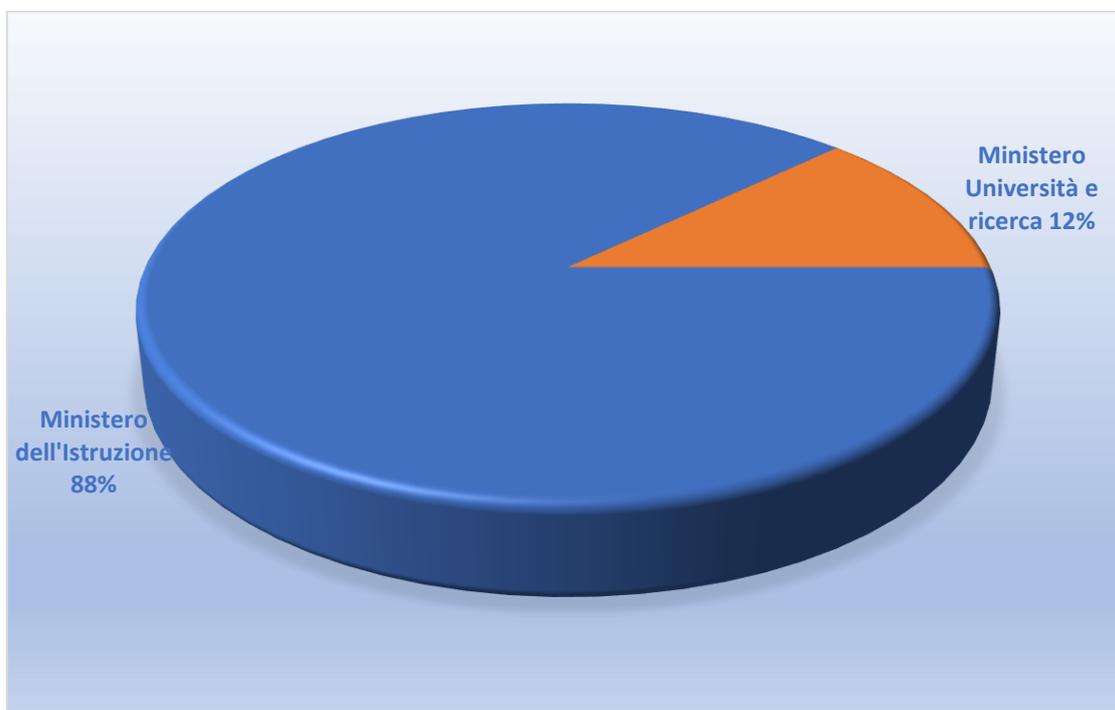
<sup>14</sup> Anche nell'anno 2020, il Ministero dell'Istruzione, università e ricerca, aveva ricevuto la percentuale maggiore dei ricorsi pari al 40,8 per cento. Seguiva, sempre nel 2020, per numero di ricorsi, il Ministero della difesa con il 22,2 per cento, poi il Ministero dell'Interno con il 15,1 per cento. Meno del 10 per cento dei ricorsi erano stati inoltrati avverso il Ministero della Giustizia (6,4 per cento), il Ministero del lavoro (4,9 per cento) e il Ministero dell'economia e finanze (4,1 per cento). A seguire, con percentuali molto più basse, si trovavano nel 2020: il Ministero dei beni e attività culturali con l'1,8 per cento, il Ministero delle infrastrutture e trasporti con l'1,3 per cento ed i Ministeri dello sviluppo economico e della salute con l'1 per cento. I ricorsi avverso i dinieghi all'accesso da parte dei Ministeri degli esteri, dell'ambiente e delle politiche agricole incidono sul totale per meno di un punto percentuale.

### 3.4. RICORSI CONTRO LE AMMINISTRAZIONI DEL SETTORE ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Anche nel 2021 come già avvenuto nel 2020 e nel 2019, il Ministero dell'istruzione, assieme al Ministero dell'università e ricerca hanno ricevuto la percentuale maggiore dei ricorsi rivolti contro i Ministeri, pari rispettivamente al 29,9 per cento per l'istruzione e al 3,7 per cento per l'università.

La figura che segue mostra la suddivisione dei ricorsi per le diverse articolazioni del comparto in esame.

**Figura 7 – Ricorsi contro le amministrazioni del comparto istruzione nel 2021**

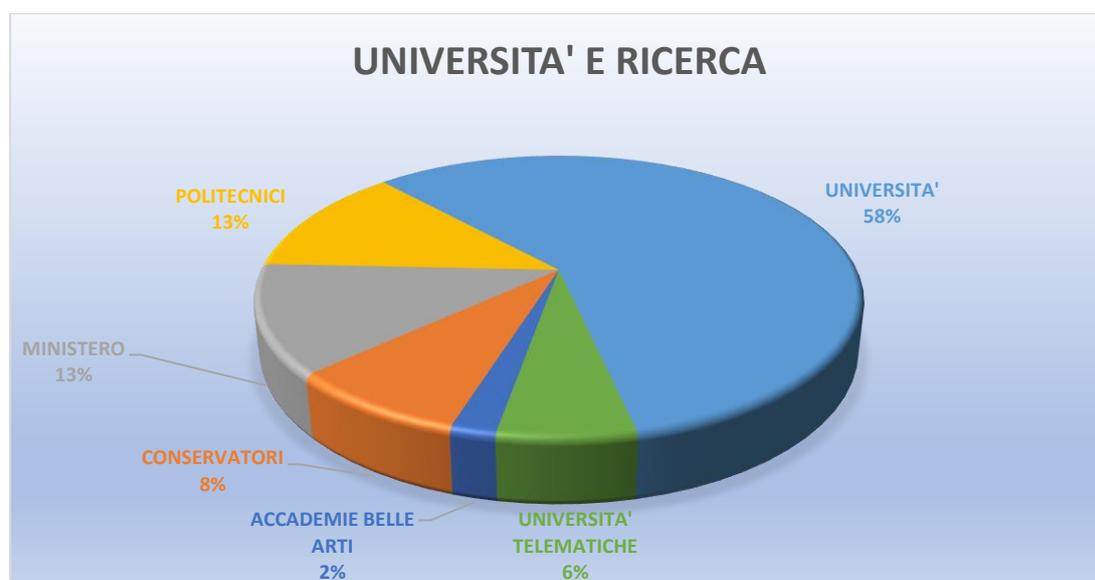


In particolare, nell'anno 2021, il 12 per cento dei ricorsi del settore è rivolto contro il Ministero dell'università, nelle sue varie articolazioni e l'88 per cento contro il Ministero dell'istruzione nelle sue diverse articolazioni centrali e periferiche.

Nella seguente figura sono rappresentati, nel dettaglio, le percentuali di ricorsi presentati contro le varie articolazioni del settore università e ricerca.

In particolare, il 58 per cento dei gravami è stato presentato nel 2021 contro le università, il 13 per cento dei ricorsi è rivolto contro il Ministero dell'università. Stessa percentuale del 13 per cento è rivolta contro gli Istituti politecnici. L'8 per cento dei ricorsi è contro i Conservatori, il 6 per cento contro le università telematiche, il 2 per cento contro le Accademie delle belle arti.

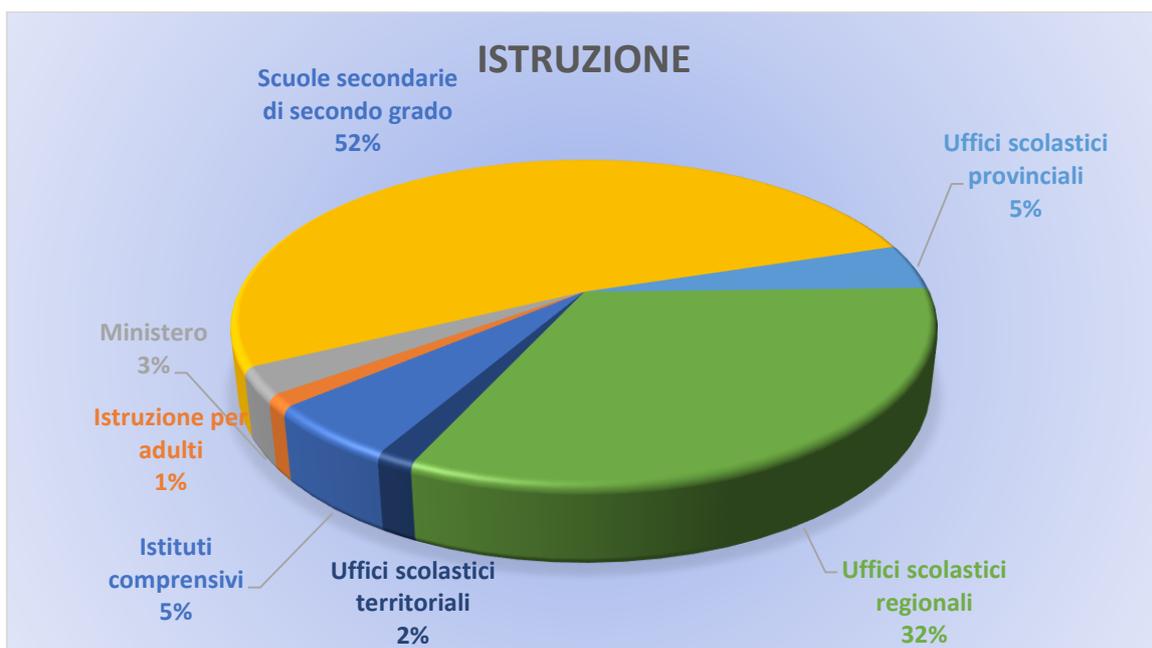
**Figura 8 - Ricorsi contro le articolazioni del Ministero dell'Università e ricerca nel 2021**



Nella figura che segue sono rappresentati i ricorsi contro le diverse articolazioni delle Amministrazioni del comparto della pubblica istruzione che nel loro complesso, come già visto sopra, hanno rappresentato il 29,9 per cento del totale dei ricorsi rivolti avverso i ministeri.

Nell'ambito del settore dell'istruzione, il 52 per cento dei ricorsi è rivolto contro le Scuole secondarie di secondo grado, il 32 per cento dei ricorsi è rivolto contro gli Uffici scolastici regionali, il 5 per cento contro gli Uffici scolastici provinciali ed identica percentuale del 5 per cento è rivolta contro gli Uffici scolastici comprensivi, il 3 per cento dei ricorsi sono rivolti contro il Ministero e il 2 per cento contro gli Uffici scolastici territoriali.

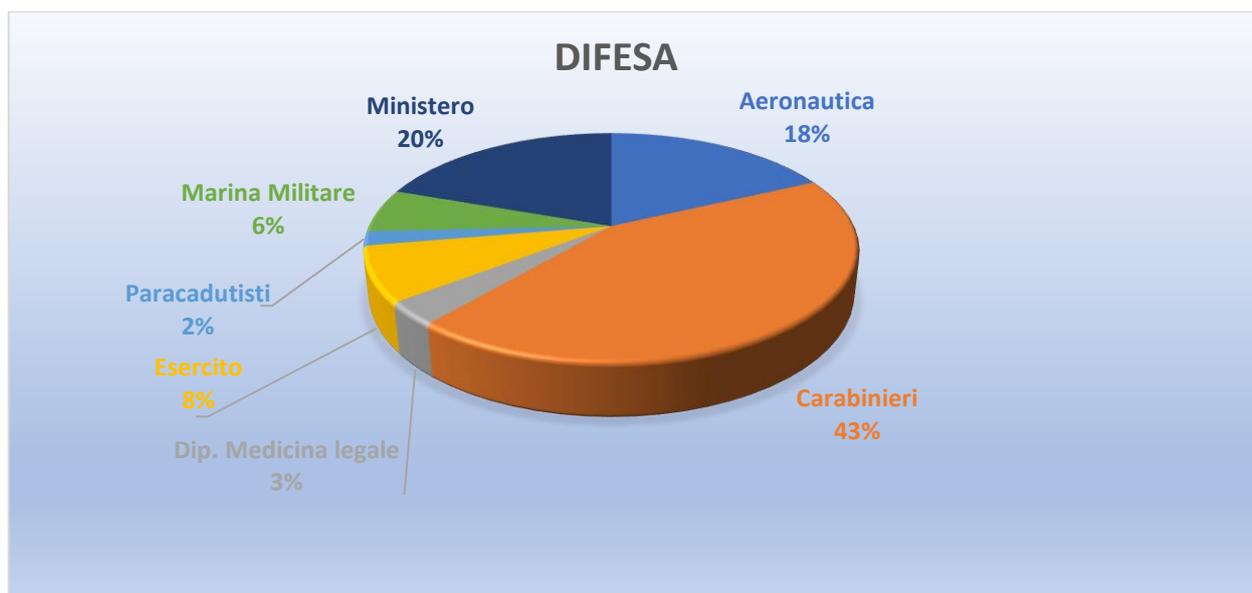
**Figura 9 ricorsi contro le amministrazioni del Comparto Pubblica Istruzione**



### 3.5. RICORSI CONTRO IL SETTORE DELLA DIFESA NEL 2021

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

Figura 10 – Ripartizione dei ricorsi nel settore della Difesa nel 2021



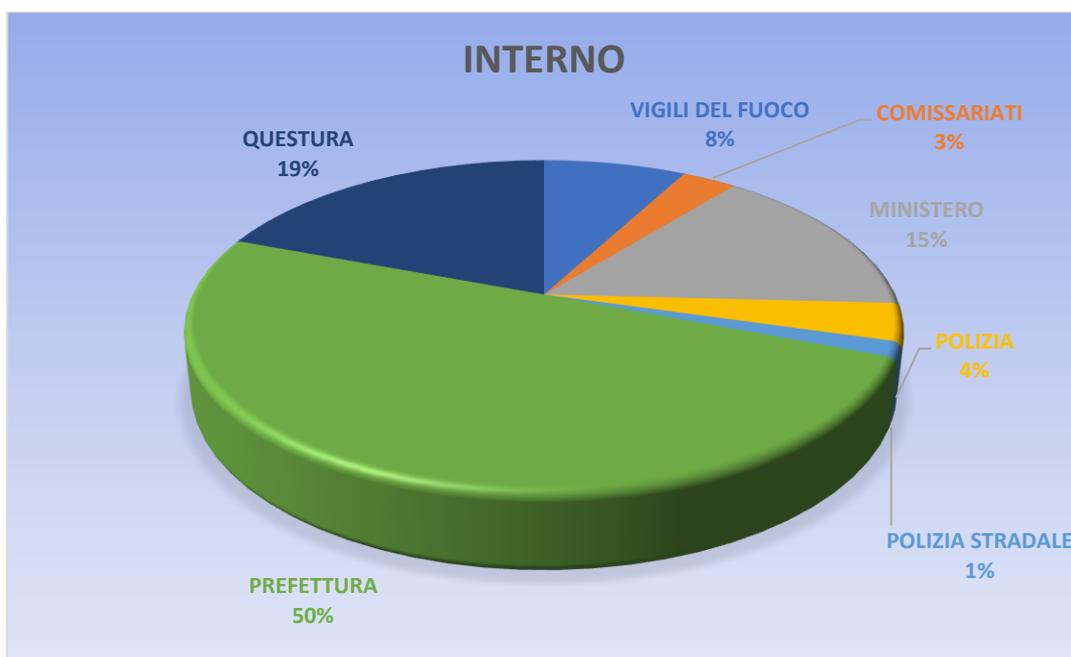
Anche nel 2021, come negli anni passati, l'Arma dei carabinieri è l'Amministrazione che ha fatto registrare il maggior numero di ricorsi, pari nell'anno in esame al 43 per cento dei gravami. Tuttavia, rispetto all'anno 2020, nel quale i ricorsi contro i Carabinieri erano stati pari al 55,3 per cento di quelli inoltrati al comparto Difesa, si osserva una flessione del dieci per cento. I restanti ricorsi rivolti nel 2021 contro la Difesa sono distribuiti tra il Ministero (che totalizza il 20 per cento); l'Aeronautica militare con il 18 per cento dei gravami, l'Esercito con l'8 per cento dei ricorsi, la Marina militare con il 6 per cento, il settore della medicina militare con il 3 per cento ed infine i Paracadutisti con il 2 per cento dei ricorsi.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Anche nel 2020, come negli anni passati, l'Arma dei carabinieri era l'Amministrazione che aveva fatto registrare il maggior numero di ricorsi, pari al 55,3 per cento di quelli inoltrati al comparto Difesa. Il resto dei ricorsi era distribuito tra l'Esercito (18,9 per cento); il Ministero (15,1 per cento); l'Aeronautica militare (5 per cento); il settore della medicina militare (3,8 per cento); la Marina militare (1,2 per cento) ed infine la Magistratura militare (1 per cento). Nel 2019, era stato rivolto contro l'Arma dei carabinieri il 57,1 per cento dei ricorsi. Il 14,3 per cento contro il Ministero, il 13,5 per cento contro l'Esercito, il 5,2 per cento contro l'Aeronautica militare, il 5,3 per cento contro la Marina militare, il 2,3 per cento contro la Magistratura militare ed infine, sempre il 2,3 per cento contro il Dipartimento militare di medicina legale.

### 3.6. I RICORSI CONTRO IL MINISTERO DELL'INTERNO

Nella seguente figura è descritta la dinamica dei ricorsi contro il Ministero dell'interno nelle sue varie articolazioni centrali e periferiche, nel corso del 2021.

Figura 11 - Ricorsi contro il Ministero dell'Interno nel 2021



Contro i dinieghi all'accesso delle prefetture sono stati presentati il 50 per cento dei ricorsi nell'anno 2021. Il 19 per cento dei gravami, nell'anno di riferimenti, è rivolto contro le questure. Seguono per numero i ricorsi rivolti contro il Ministero dell'interno, pari al 15 per cento e i ricorsi contro i vigili del fuoco, pari all'8 per cento. Il 4 per cento dei ricorsi è contro la Polizia e il 3 per cento contro i Commissariati. Appena l'1 per cento contro la Polizia stradale.<sup>16</sup>

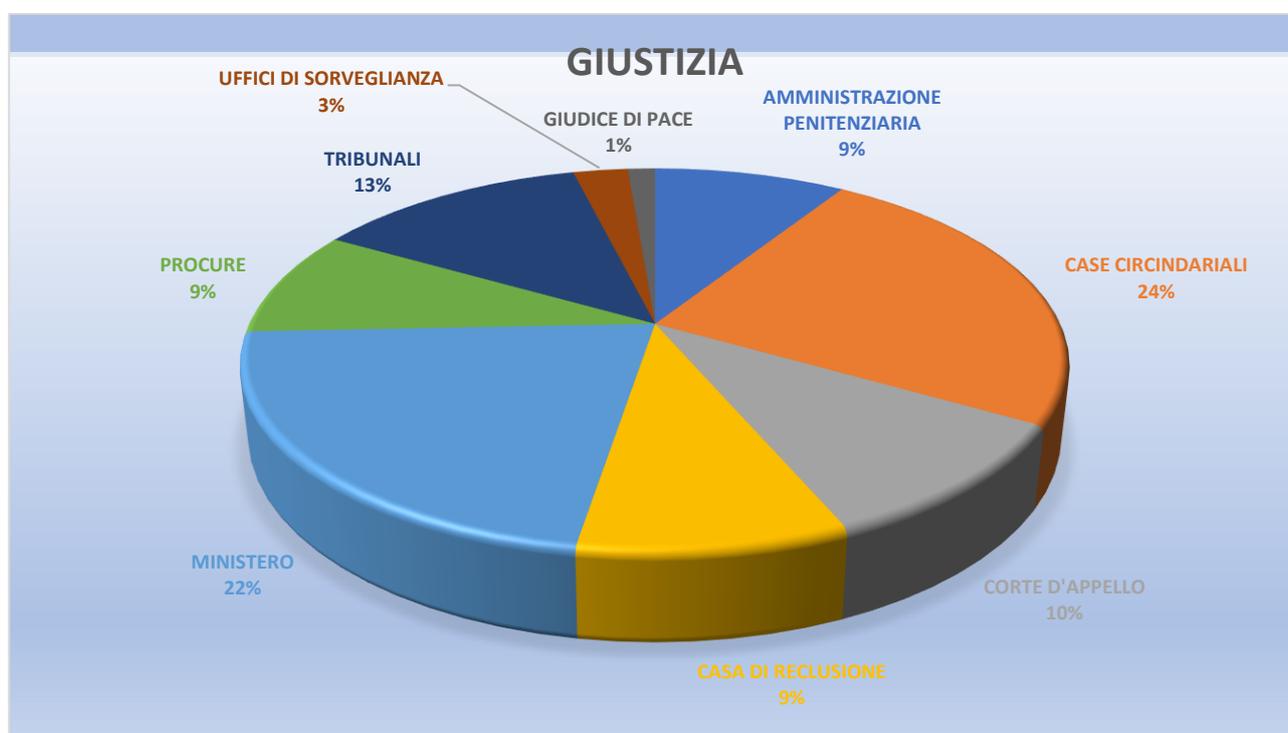
<sup>16</sup> Nel 2020, i dinieghi all'accesso da parte della Polizia di Stato avevano prodotto il 46,4 per cento dei ricorsi pervenuti alla Commissione riguardanti il Ministero dell'interno, l'11,6 per cento era stato prodotto dai dinieghi da parte della sede centrale del Ministero, il 33,9 per cento da quelli opposti dalle prefetture ed infine, l'8 per cento da quelli del corpo dei Vigili del fuoco. Nel 2019 la Polizia di stato era stata oggetto del 36,6 per cento dei ricorsi; il Ministero del 29,1 per cento; le prefetture del 22,1 per cento ed i Vigili del fuoco del 12,2 per cento.

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

La voce “Ministero della giustizia” che, come illustrato in precedenza è oggetto nel 2021 del 7 per cento del totale dei ricorsi inoltrati alla Commissione per l'accesso, comprende al suo interno diverse articolazioni.

Nella seguente figura, è rappresentata l'incidenza percentuale dei ricorsi per ciascuna di esse. Nell'anno 2021 il 24 per cento dei ricorsi è rivolto contro le Case circondariali. Il 22 per cento è contro il Ministero. Il 13 per cento dei gravami è contro i Tribunali, il 10 per cento contro le Corti di appello, il 9 per cento contro le Case di reclusione. Una identica percentuale del 9 per cento di ricorsi è rivolta contro le Procure della Repubblica. Il 3 per cento dei ricorsi è contro gli Uffici di sorveglianza ed, infine, l'1 per cento è contro i Giudici di pace.<sup>17</sup>

Figura 12 - Ricorsi contro l'Amministrazione della Giustizia nel 2021



<sup>17</sup> Nel 2020 si era registrato un aumento dei ricorsi rivolti contro i dinieghi di accesso ai documenti amministrativi delle Case circondariali che erano stati pari al 58,7 per cento, mentre nel 2019 ammontavano al 23 per cento. Parallelamente diminuivano nel 2020 i ricorsi contro i dinieghi del Ministero della giustizia che sono stati nel 2020, pari al 26,1 per cento ed ammontavano al 42,6 per cento nel 2019. Seguivano nel 2020 i ricorsi avverso i dinieghi all'accesso documentale da parte delle Procure della Repubblica, pari all'8 per cento circa (18 per cento nel 2019); quelli avverso le Corti d'appello pari al 4,3 per cento (8,2 per cento nel 2019) e quelli avverso i tribunali pari al 2,2 per cento, in forte calo rispetto al 2018 quando ammontavano al 9,2 per cento.

### 3.8. I RICORSI CONTRO IL MINISTERO DEL LAVORO

Nell'anno 2021, come riportato in precedenza, contro il Ministero del lavoro sono stati presentati il 3 per cento dei ricorsi rivolti contro i ministeri. Nella figura che segue sono rappresentati in percentuale i ricorsi inoltrati alla Commissione per l'accesso contro le diverse articolazioni in cui è diviso il Ministero in esame.

**Figura 13 - Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2021**

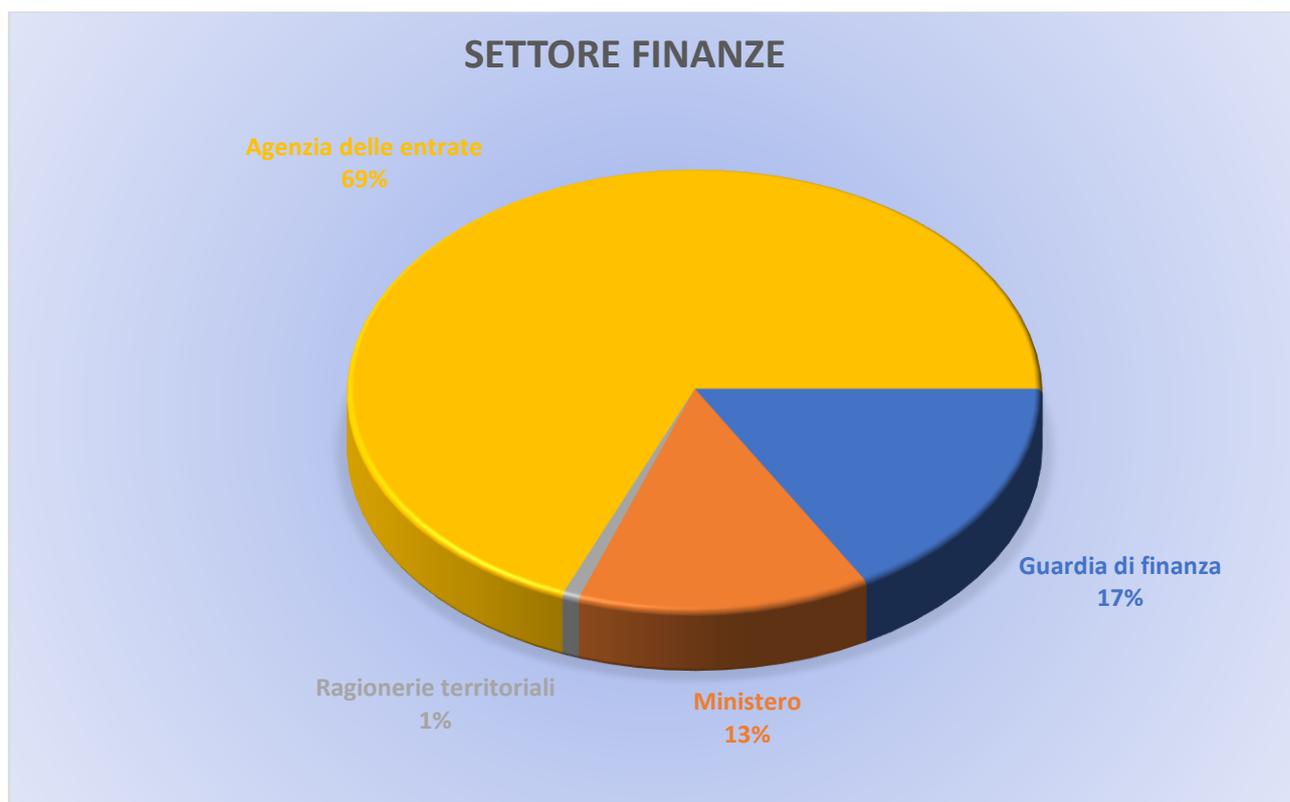


Dal diagramma si osserva che la quasi totalità dei ricorsi, pari al 97 per cento, riguarda gli Ispettorati territoriali (tale dato era pari al 96,6 per cento nel 2020) ed il 3 per cento dei ricorsi riguarda le Agenzie regionali. Rispetto al 2020, risultano azzerati nel 2021, i ricorsi avverso la sede centrale del dicastero in esame.

### 3.9. I RICORSI AVVERSO I DINIEGHI NEL SETTORE FINANZE

Nella seguente figura sono riportati i ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso nel settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze nel corso dell'anno 2021.

Figura 14 - I ricorsi contro il MEF nel 2021



Si osserva che una quota pari al 69 per cento dei ricorsi è contro le Agenzie delle entrate.<sup>18</sup> I ricorsi avverso la Guardia di finanza sono pari al 17 per cento, in aumento rispetto all' 2020 in cui erano stati pari al 14,9 per cento. Contro il Ministero è rivolto il 13 per cento dei ricorsi (era il 13, 9 nel 2020). Si registra, infine, l'1 per cento di ricorsi contro le Ragionerie territoriali dello Stato.

<sup>18</sup> Nel 2020 il 66,3 per cento dei ricorsi nel settore in esame era rivolto contro l'Agenzia delle entrate. Il dato era rimasto sostanzialmente stabile rispetto al 2019 quando era pari al 66,7 per cento.

### 3.10. I RICORSI CONTRO I DINIEGHI DI ACCESSO DEL SETTORE SANITARIO

Nel diagramma di cui alla sottostante figura, sono riportate le percentuali dei ricorsi inoltrati alla Commissione contro i dinieghi di accesso delle varie strutture facenti parte del settore sanitario.

Figura 15 - Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2021

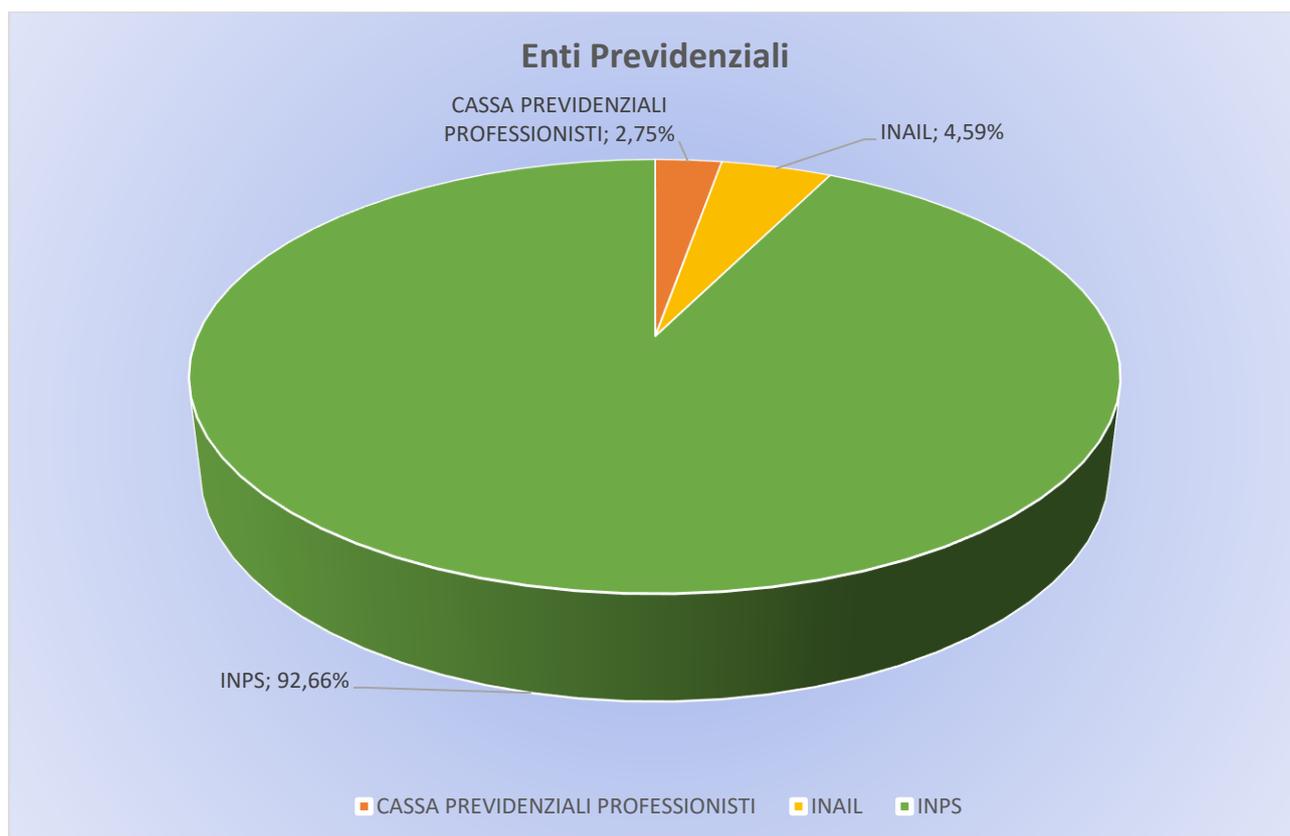


Nel settore sanitario, nel 2021, il 57,89 per cento dei ricorsi è rivolto contro i Policlinici universitari. Seguono, a pari merito, i ricorsi contro la sede centrale del Ministero della salute e contro le Aziende sanitarie, entrambi con una quota pari al 18,42 per cento. Contro le Aziende ospedaliere è rivolto il 3,95 per cento dei ricorsi. Contro i Distretti sanitari l'1,32 per cento.

### 3.11. I RICORSI AVVERSO IL SETTORE DEL WELFARE

Il settore del “*Welfare*” comprende l’INPS, l’INAIL e le Casse di previdenza e assistenza. La figura che segue mostra la suddivisione in percentuale dei ricorsi tra i vari enti.

**Figura 16 Ricorsi contro i dinieghi di accesso del settore del Welfare 2021**



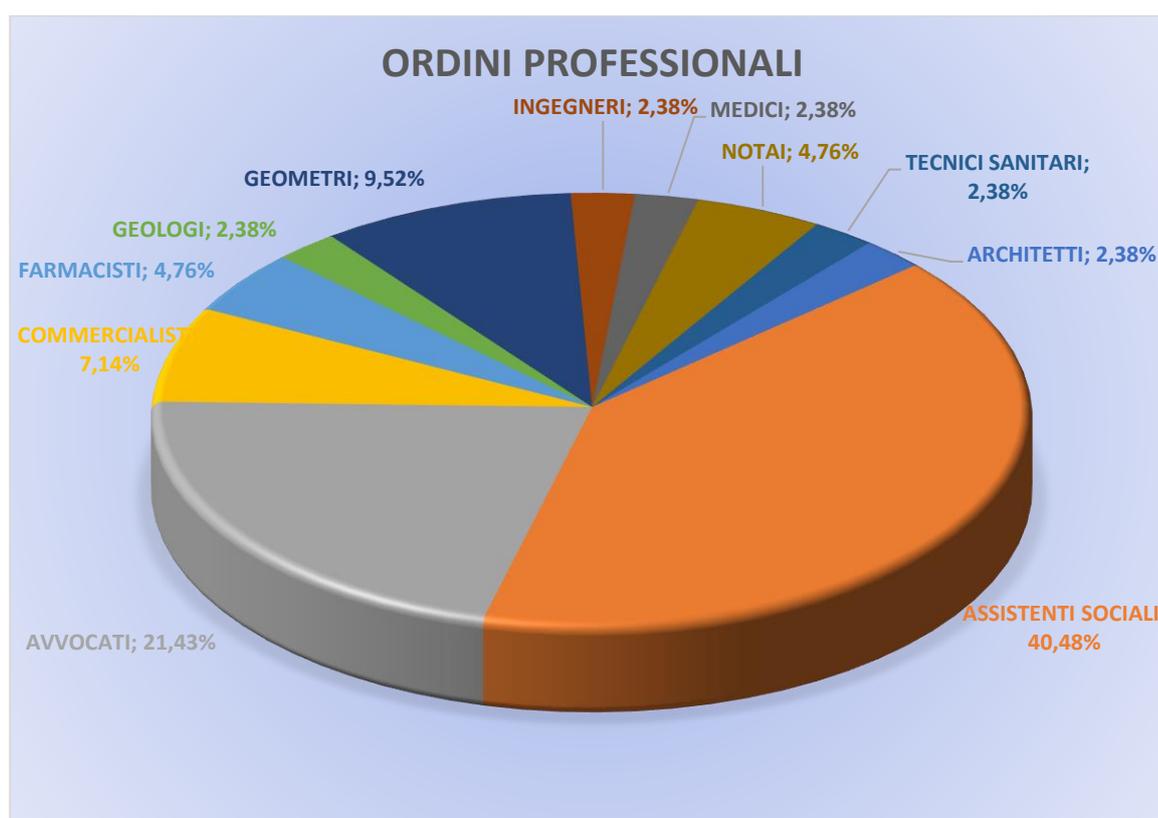
Come mostrato nella figura sopra riportata, nel 2021 il 92,66 per cento dei ricorsi del settore in esame è rivolto contro l’INPS. Il 4,59 per cento contro l’INAIL e il 2,75 per cento contro le Casse previdenziali dei professionisti.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Nel 2020, contro i dinieghi all’eccesso del settore delle Casse previdenziali e assistenziali, erano stati presentati il 10,4 per cento dei ricorsi totali. Di questi l’85,7 per cento erano stati rivolti avverso i dinieghi all’accesso da parte dell’Inps; il 9,5 per cento per quelli dell’INAIL; il 3,2 per cento non stati inoltrati alla Commissione avverso i dinieghi dell’Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri (EMPAM), l’uno per cento avverso quelli della Cassa Nazionale Previdenza e Assistenza per gli Ingegneri e Architetti, (INARCASSA) e, sempre l’1 per cento contro Enti gestori di Fondi pensione. Rispetto al totale generale dei ricorsi presentati alla Commissione nel 2020, l’INPS è stato oggetto dell’8,9 per cento dei ricorsi, nel 2019 tale dato era pari al 6 per cento.

### 3.12. I RICORSI CONTRO GLI ORDINI PROFESSIONALI

Nel diagramma, di cui alla figura sotto riportata, sono descritti i ricorsi presentati dinanzi alla Commissione per l'accesso nell'anno 2021 contro i dinieghi di accesso degli Ordini professionali, nelle loro articolazioni territoriali e nazionali. In particolare, si osserva che il 40/48 per cento dei ricorsi è contro gli Assistenti sociali. Seguono i ricorsi contro l'Ordine degli avvocati, pari al 21,43 per cento. Quindi i ricorsi contro l'Ordine dei geometri pari al 9,52 per cento e quelli contro l'Ordine dei commercialisti pari al 7,14 per cento. Hanno fatto registrare una identica percentuale del 4,76 per cento i ricorsi contro l'Ordine dei notai e contro l'Ordine dei farmacisti. Contro l'Ordine dei medici, quello dei tecnici sanitari, degli architetti, e dei geologi è stato presentato il 2,38 per cento dei ricorsi<sup>20</sup>

Figura 17 - Ricorsi contro gli Ordini professionali nell'anno 2021

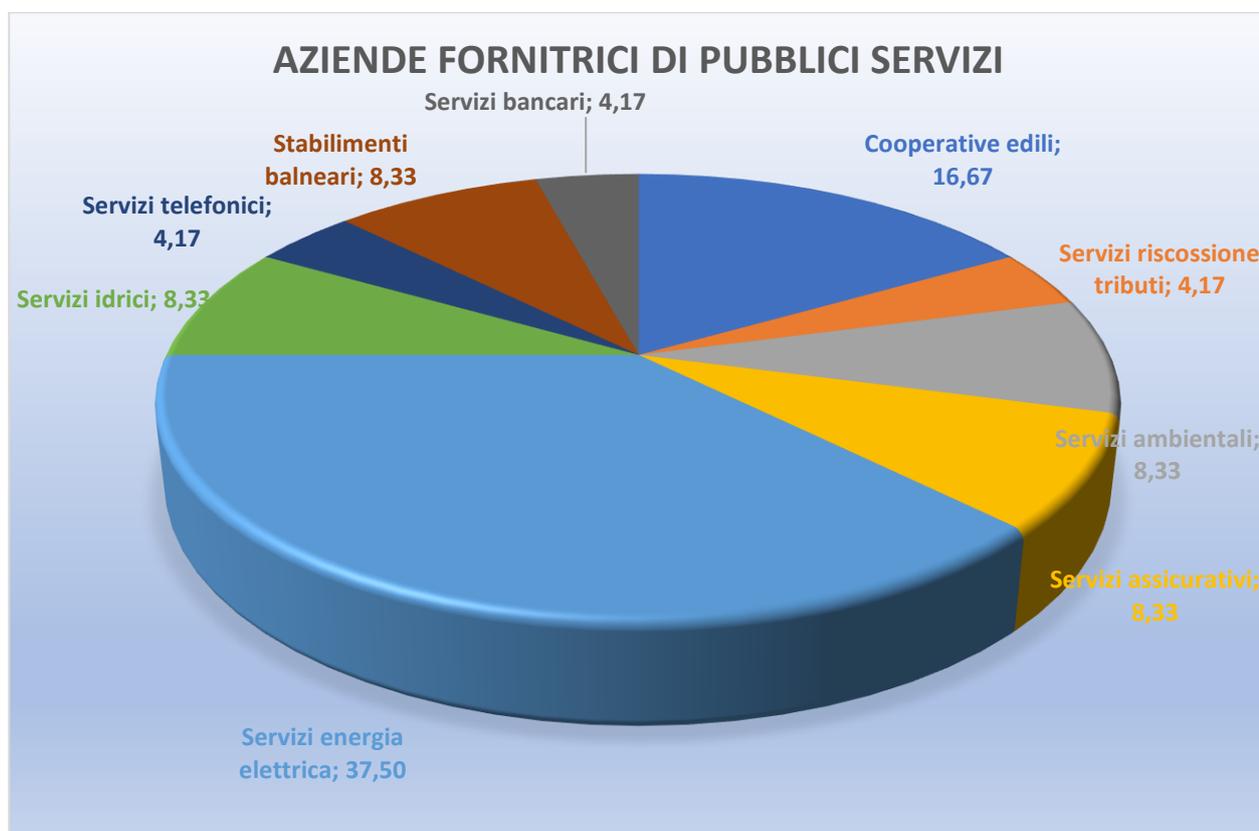


<sup>20</sup> Nell'anno 2020, la quota più rilevante di ricorsi riguardava i gravami presentati contro l'Ordine degli avvocati che era pari al 46,270 per cento del totale (nel 2019 erano il 70 per cento), la categoria professionale dei farmacisti, quasi assente negli anni precedenti, aveva fatto registrare nel 2020 il 25,6 per cento dei ricorsi rivolti avverso i dinieghi da parte degli ordini professionali. La restante percentuale risultava distribuita tra gli ordini professionali degli assistenti sociali e i periti agrari (7,7 per cento), dei commercialisti (5,1 per cento), degli architetti e dei tecnici sanitari (2,6 per cento).

### 3.13. I RICORSI CONTRO AZIENDE FORNITRICI DI SERVIZI

Ai sensi dell'articolo 22 della legge n.241 del 1990, la disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi si applica anche ai soggetti privati portatori di pubblici interessi, quali le Aziende fornitrici di servizi. Nell'ambito di tale settore, come illustrato dalla figura seguente, la percentuale più alta di ricorsi è stata presentata, nel 2021, contro i dinieghi di accesso delle Aziende fornitrici di energia elettrica che hanno totalizzato il 37 per cento di gravami. Seguono le Cooperative edili con il 16,67 per cento. Quindi, con una identica quota di ricorsi pari all'8,33 per cento, le Aziende fornitrici di servizi idrici, servizi ambientali, servizi assicurativi, e gli stabilimenti balneari. Pari quota del 4,17 per cento di ricorsi è stata presentata nel 2021 contro le aziende fornitrici di servizi telefonici, di servizi di riscossione di tributi e di servizi bancari.

Figura 18 - Ricorsi contro le Aziende fornitrici di servizi 2021

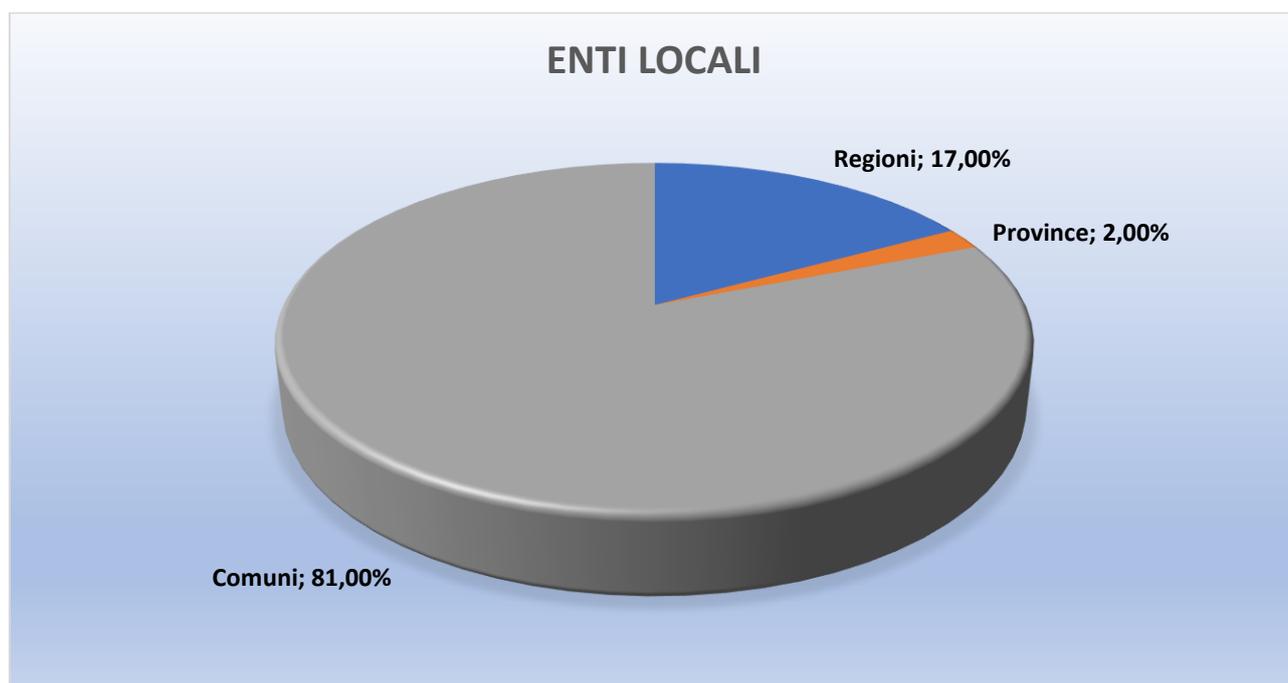


### 3.14. I RICORSI AVVERSO GLI ENTI LOCALI

Come è noto, la competenza a decidere sui ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso degli Enti locali, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, è riservata al Difensore civico, ciò nonostante, nei casi di assenza totale ed accertata di Difensore civico, sia a livello comunale, sia a livello provinciale sia a livello regionale, la Commissione per l'accesso interviene decidendo nel merito i ricorsi, al fine di evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa del diritto di accesso in tali ambiti territoriali.

In particolare, nel 2021, come rappresentato nella seguente figura, l'81 per cento dei ricorsi in tale ambito è stato presentato contro i dinieghi di accesso dei Comuni. Il 17 per cento contro le Regioni, ed il 2 per cento contro le Province.<sup>21</sup>

**Figura 19 – Ricorsi avverso gli Enti locali nel 2021**



<sup>21</sup> Nel corso del 2020, tali ricorsi hanno rappresentato il 6 per cento del totale, e il 72 per cento dei ricorsi decisi dalla Commissione riguardanti gli Enti locali, hanno riguardato i Comuni, il 24 per cento le Regioni e gli Enti regionali ed il 4 per cento le Province.

### 3.15. L'ESTENSIONE DELLA COMPETENZA DELLA COMMISSIONE SUI RICORSI PRESENTATI CONTRO GLI ENTI LOCALI IN CASO DI CARENZA DI DIFENSORE CIVICO SIA IN AMBITO LOCALE CHE IN AMBITO REGIONALE

La prassi interpretativa seguita dalla Commissione per l'accesso già a partire dal 2011 è necessariamente estensiva in considerazione sia dell'abolizione della figura del Difensore civico a livello comunale, (con la legge finanziaria per il 2010), sia a causa della non uniforme diffusione della figura del Difensore civico provinciale, specialmente in alcune Regioni meridionali nelle quali si riscontra la totale carenza dei Difensori civici provinciali oltre all'assenza di quello regionale (ciò avviene, ad esempio in Puglia e in Calabria). A partire dal 2018, la Commissione per l'accesso ha ritenuto tuttavia di limitare le proprie pronunce di inammissibilità per incompetenza, disponendo la trasmissione diretta dei ricorsi ai Difensori civici competenti per territorio ove istituiti e funzionanti.

La Commissione resta, inoltre, sempre un punto di riferimento fondamentale in materia di accesso ai documenti, anche a livello degli Enti locali rientranti in ambiti territoriali in cui è presente il Difensore civico, continuando sempre ad esprimersi in tale settore, in sede consultiva ai sensi dell'articolo 27 della legge 241 del 1990, fornendo il proprio orientamento interpretativo agli organi di governo delle amministrazioni locali che ne facciano richiesta, specialmente con riferimento al peculiare diritto di accesso spettante ai cittadini residenti nei confronti degli atti comunali e ai consiglieri comunali e provinciali, ai sensi del TUEL.

La figura, sotto riportata distingue i ricorsi presentati nel 2021 contro le Amministrazioni locali da quelli rivolti avverso le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Osservando il diagramma sottostante, si può rilevare che, nell'anno 2021 il 94 per cento dei ricorsi è rivolto contro le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e il 6 per cento contro i dinieghi di accesso degli Enti locali.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Nel 2020, il 93,5 per cento dei ricorsi era stato rivolto contro Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e altre Amministrazioni diverse dagli Enti Locali ed il 6,5 per cento contro i dinieghi di accesso delle Regioni e degli Enti.

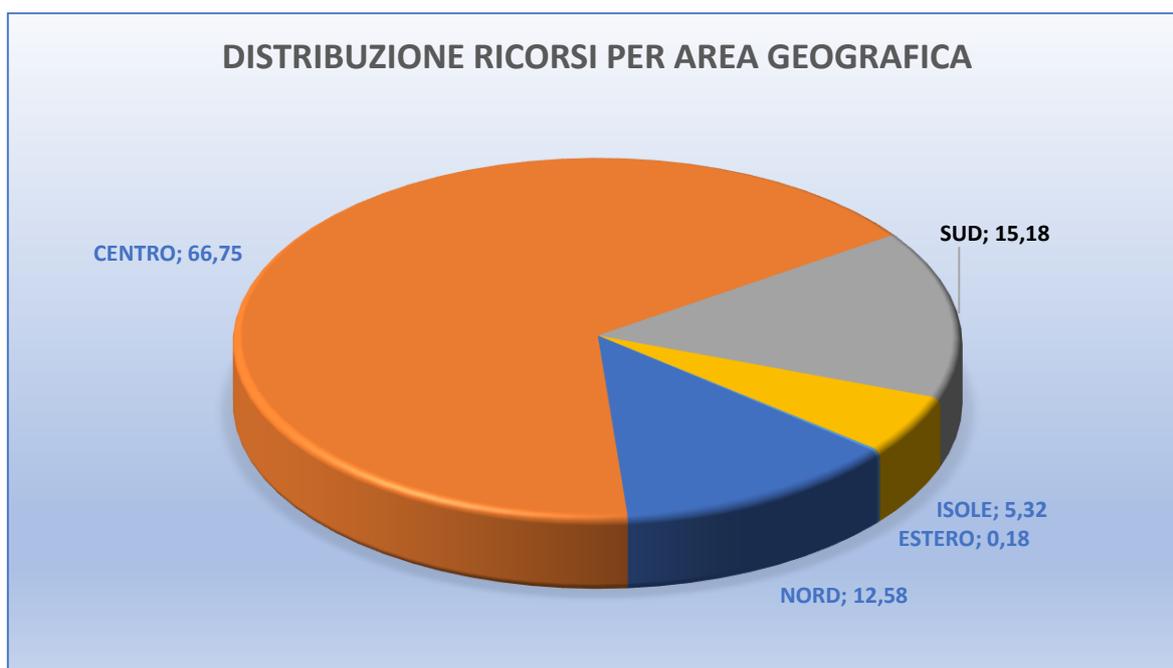
Figura 20 - Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale nel 2021



### 3.16. LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI RICORSI NEL 2021

Le seguenti figure forniscono il quadro generale dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso distinti per area geografica e per singola Regione.

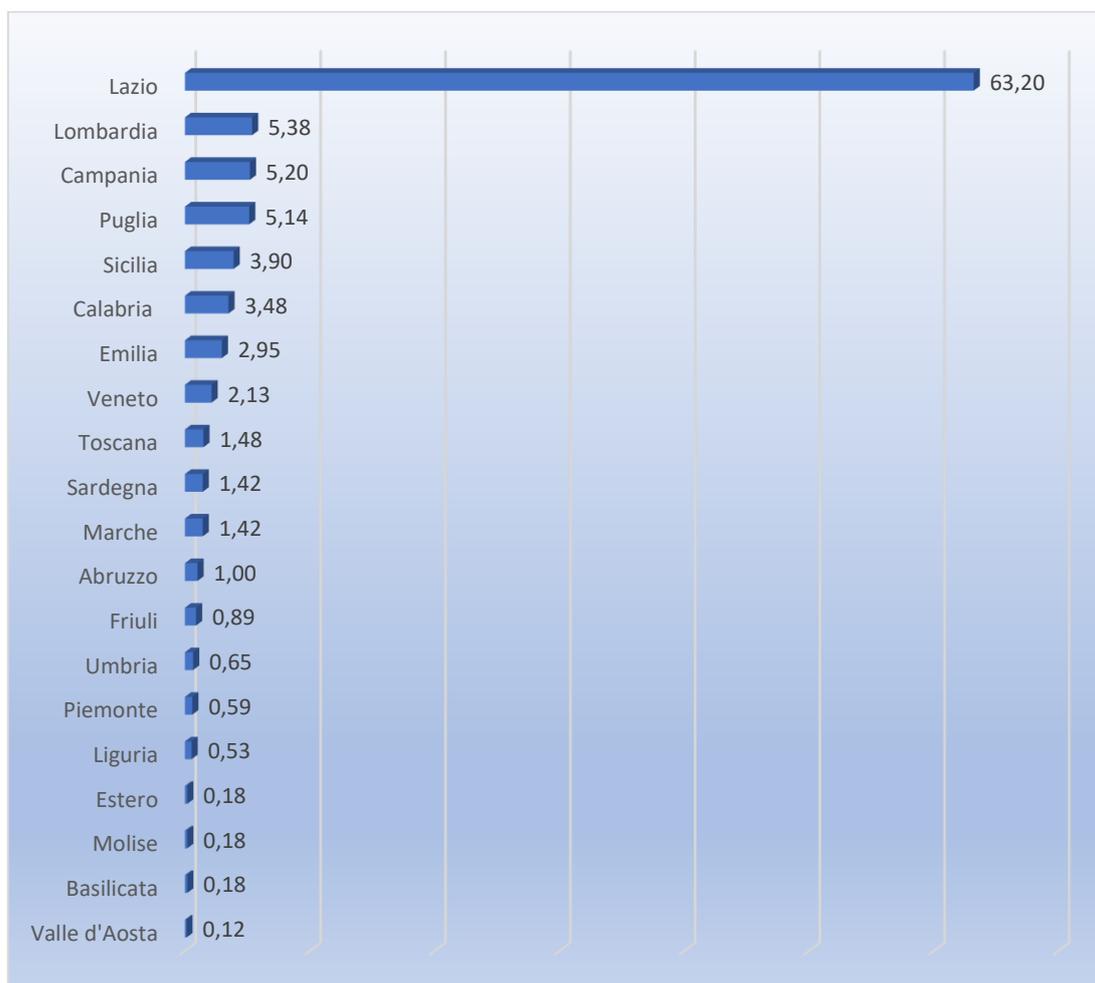
**Figura 21 - Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2021**



Nell'anno 2021, la percentuale maggiore di ricorsi, pari al 66,75 per cento è stata presentata contro amministrazioni del Centro Italia. Il dato deriva principalmente dalla presenza, a Roma, dei Ministeri e delle sedi centrali delle Amministrazioni, contro i quali si concentrano il numero più alto di ricorsi. Il 15,18 per cento dei ricorsi è rivolto contro le Amministrazioni del Sud, il 12,58 per cento contro le Amministrazioni del Nord e il 5,32 per cento contro le Amministrazioni delle isole. Infine, lo 0,18 per cento dei ricorsi è rivolto contro amministrazioni aventi la loro sede all'estero (consolati e ambasciate italiane all'estero)<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Anche nel 2020, come già avvenuto negli anni precedenti, la percentuale maggiore di ricorsi, pari al 48,6 per cento, si registrava al centro della penisola. I ricorsi avverso i dinieghi di accesso delle amministrazioni con sede nelle regioni del sud erano stati, nel 2020, pari al 17,7 per cento in netta diminuzione rispetto al 2019 quando rappresentavano il 28,4 per cento del totale.

Figura 22 – Percentuale di ricorsi per Regione nel 2021



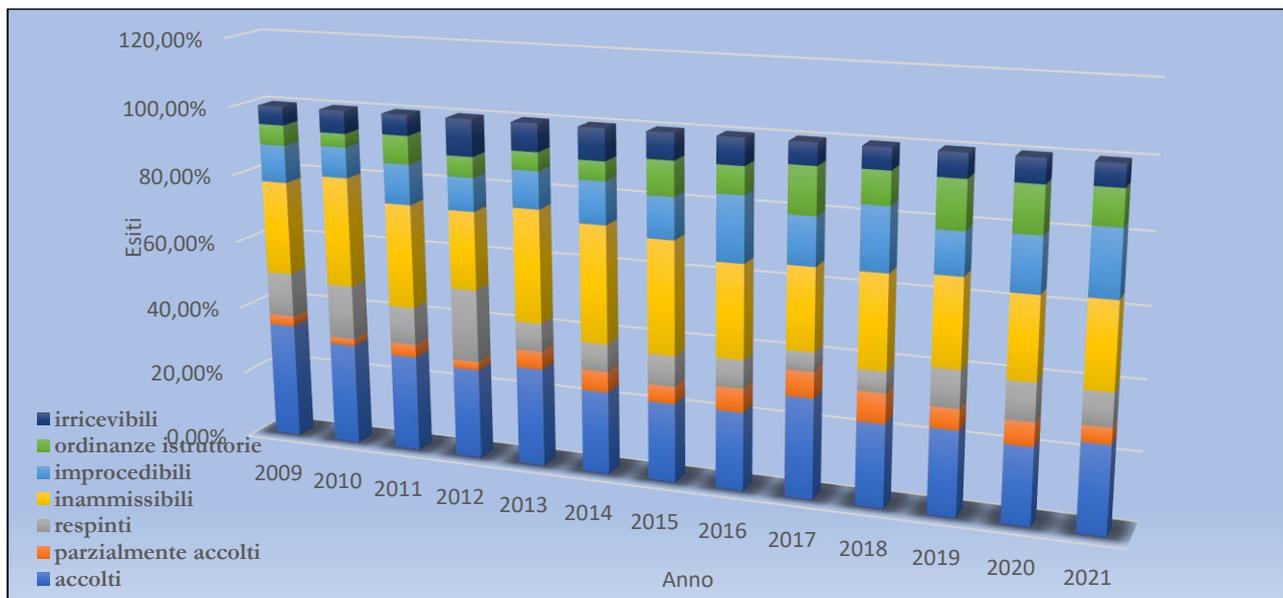
## 4. GLI ESITI DEI RICORSI

Nell'apposito paragrafo della presente relazione, sono state descritte le varie tipologie delle pronunce rese dalla Commissione. Come si è accennato, infatti, i ricorsi possono essere dichiarati irricevibili, improcedibili per cessata materia del contendere, inammissibili, respinti, accolti o parzialmente accolti.

Inoltre, la Commissione può valutare la sospensione dei termini per incombenze istruttorie (ordinanze istruttorie).

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

Figura 23 - Andamento ricorsi dal 2009 al 2021



#### 4.1. GLI ESITI NEL 2021

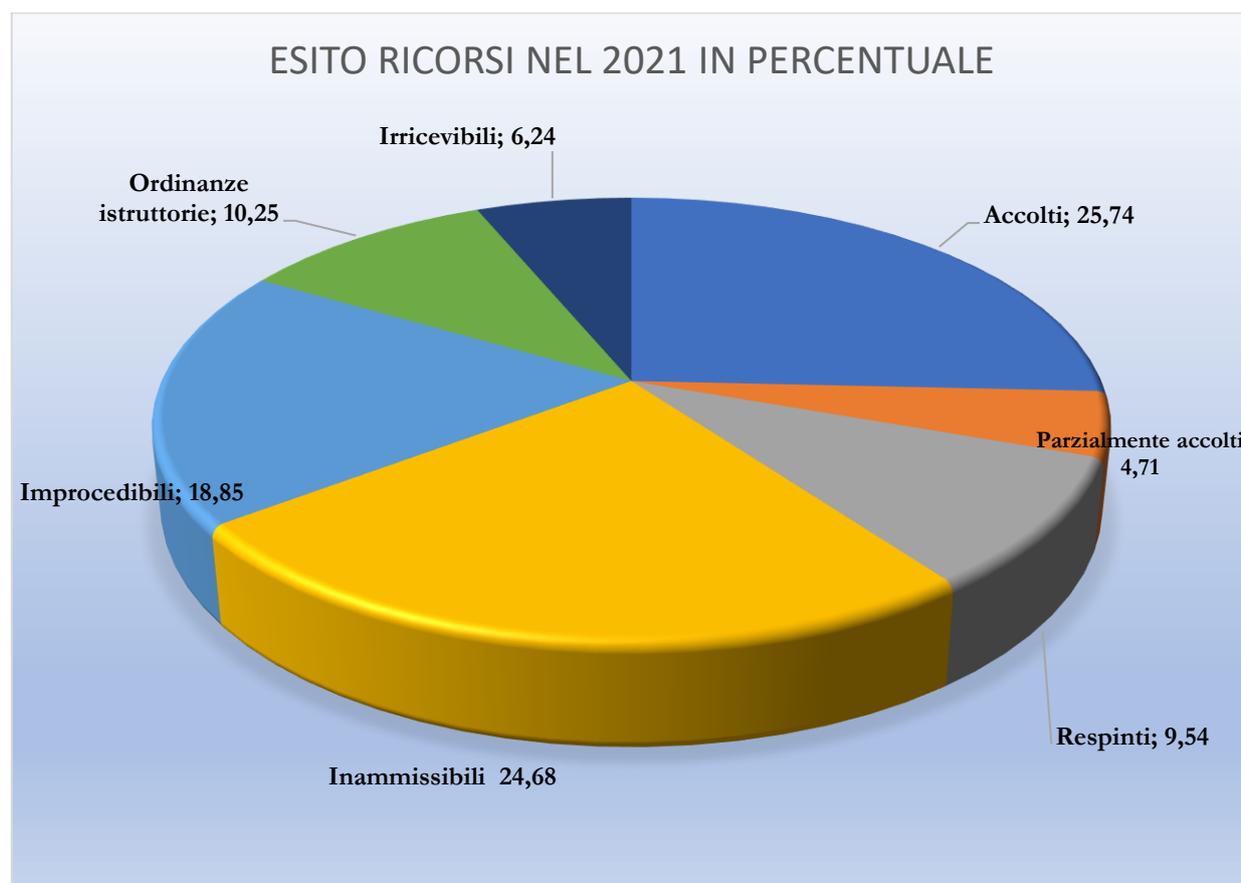
Nel 2021 i ricorsi accolti sono stati pari al 25,74 per cento, mentre quelli parzialmente accolti sono stati il 4,71 per cento.

I ricorsi respinti sono stati pari al 9,54 per cento. Quelli improcedibili per cessata materia del contendere sono stati pari al 18,85 per cento.

Le decisioni che hanno pronunciato l'inammissibilità del ricorso sono, nel 2021, pari al 24,68 per cento. I ricorsi irricevibili per tardività sono pari al 6,24 per cento. Le ordinanze istruttorie sono state pari al 10,25 per cento.

Nella figura che segue è rappresentata, nel dettaglio, l'incidenza percentuale delle varie tipologie di esiti dei ricorsi registrata nel 2021<sup>24</sup>

**Figura 24 - Esiti dei ricorsi nell'anno 2021**



<sup>24</sup> Nel 2020 il 23,7 per cento dei ricorsi proposti alla Commissione erano stati dichiarati inammissibili, all'interno di essi erano ricomprese anche le pronunce di incompetenza. L'incidenza percentuale dei ricorsi dichiarati inammissibili risultava essere la più alta rispetto alle altre singole tipologie di decisioni, superata comunque da quella dei ricorsi accolti sommati ai ricorsi parzialmente accolti, pari in totale al 29,5 per cento.

**Figura 25 – Esiti percentuali dei ricorsi a raffronto dal 2009 al 2021**

Anno	Accolti	Parzialmente accolti	Respinti	Inammissibili	improcedibili per cessata materia del contendere	ordinanze istruttorie	irricevibili
2009	34,00	3,00	13,00	27,50	11,00	6,00	5,50
2010	30,00	2,00	16,00	32,30	9,00	4,00	6,70
2011	28,50	3,80	11,10	30,50	11,80	8,30	6,00
2012	26,70	2,50	21,30	23,00	9,80	6,00	10,70
2013	29,00	5,30	8,30	33,10	10,90	5,40	8,00
2014	24,40	6,10	8,00	34,30	12,40	5,60	9,20
2015	23,20	5,10	8,90	33,00	12,10	10,10	7,60
2016	23,00	6,90	8,20	27,20	19,00	8,00	7,70
2017	29,30	7,60	5,50	23,80	13,90	13,60	6,30
2018	24,30	8,70	6,10	27,10	18,20	9,50	6,10
2019	24,80	6,00	10,80	25,40	12,20	13,90	6,90
2020	22,63	6,85	10,90	23,70	15,69	13,38	6,85
2021	25,74	4,71	9,54	24,68	18,85	10,25	6,24

Osservando l'andamento negli anni degli esiti dei ricorsi alla Commissione per l'accesso, si può notare che il numero relativamente alto delle decisioni di inammissibilità, pari nel 2021 al 24,68 per cento è da ritenersi collegato soprattutto al fatto che al loro interno sono compresi tutti i casi di inammissibilità previsti ai sensi dell'articolo 12, comma 7, lettere b) e c) del DPR n. 184 del 2006 (ricorso proposto da soggetto non legittimato, o privo dell'interesse ad accedere o ricorso mancante di uno degli allegati elencati al comma 4, dello stesso articolo 12 del DPR 184 del 2006 citato) nonché tutte le pronunce di incompetenza, emesse dalla Commissione con riferimento ai ricorsi presentati avverso i dinieghi di accesso degli enti locali, in ambiti territoriali in cui sia presente il difensore civico, o avverso i dinieghi di accesso civico generalizzato.

Si osserva che le decisioni di accoglimento, nel 2021, sono nettamente aumentate, raggiungendo il 25,74 per cento, contro il 22,6 per cento del 2020.

Nel 2021, calano invece gli accoglimenti parziali che sono pari al 4,71 per cento. (Nel 2020, le decisioni di accoglimento parziale risultavano pari al 6,9 per cento del totale).

Le pronunce di improcedibilità nel 2021 sono invece cresciute nettamente risultando pari al 18,85 per cento. Sul totale delle decisioni del 2020, quelle di improcedibilità per cessata materia del contendere erano risultavano pari al 15,7 per cento.

Calano lievemente nel 2021 le decisioni di irricevibilità per tardività, pari al 6,24 per cento. I ricorsi dichiarati irricevibili nel 2020 erano stati pari al 6,9 per cento del totale.

Le ordinanze interlocutorie della Commissione per l'accesso, di interruzione dei termini per incombenze istruttorie (nelle quali sono ricomprese anche le sospensioni per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente), nel 2021 sono pari al 10,25 per cento, in diminuzione rispetto al 2020, in cui erano state pari al 13,4 per cento.

I ricorsi respinti sono il 9,54 per cento nel 2021, in lieve calo rispetto all'anno 2020 in cui erano stati pari al 10,9 per cento.

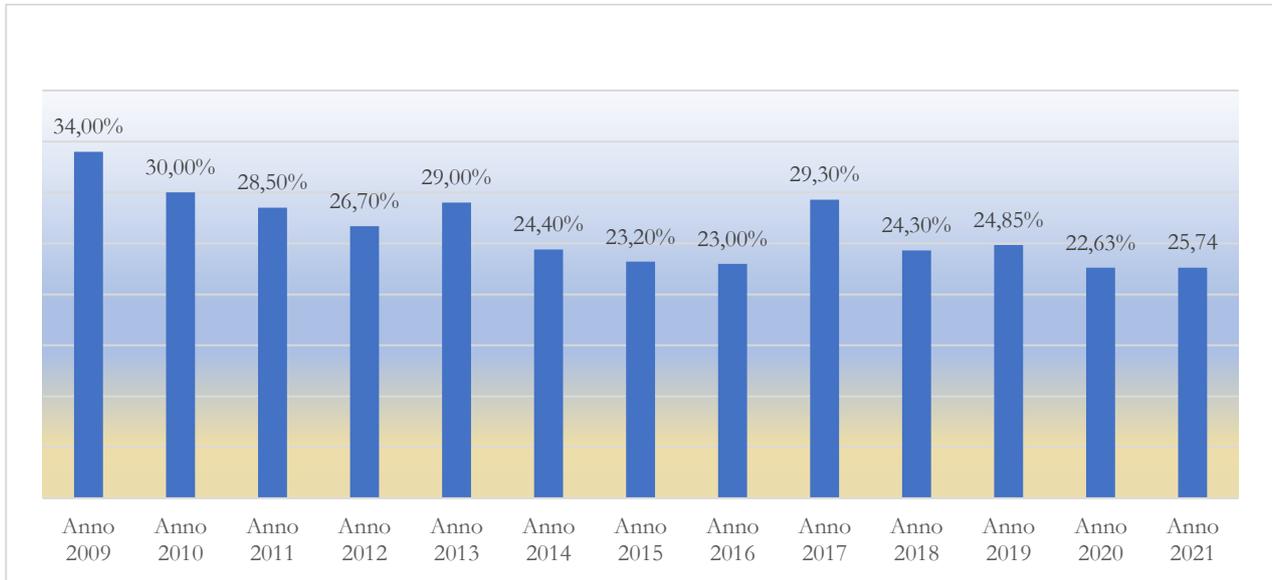
Analizzando complessivamente i dati relativi agli esiti dei ricorsi sopra riportati è interessante considerare che la somma degli esiti favorevoli al ricorrente (accolti, parzialmente accolti e improcedibili per cessata materia del contendere) registra, nell'anno 2021 un complessivo forte aumento, raggiungendo la quota del 49,29 per cento, a fronte di una percentuale pari al 45,2 per cento, misurata nel 2020.

Infine, per quanto riguarda la percentuale dei ricorsi decisi nel merito, cioè di quelli respinti e di quelli accolti o comunque favorevolmente risolti in quanto parzialmente accolti, dall'esame delle figure 26 e 27 sopra riportate, si evince che nel 2021 è pari al 39,95 per cento, nel 2020, tale dato risultava pari al 40,4 per cento del totale delle decisioni.

## 4.2. GLI ESITI DAL 2009 AL 2021

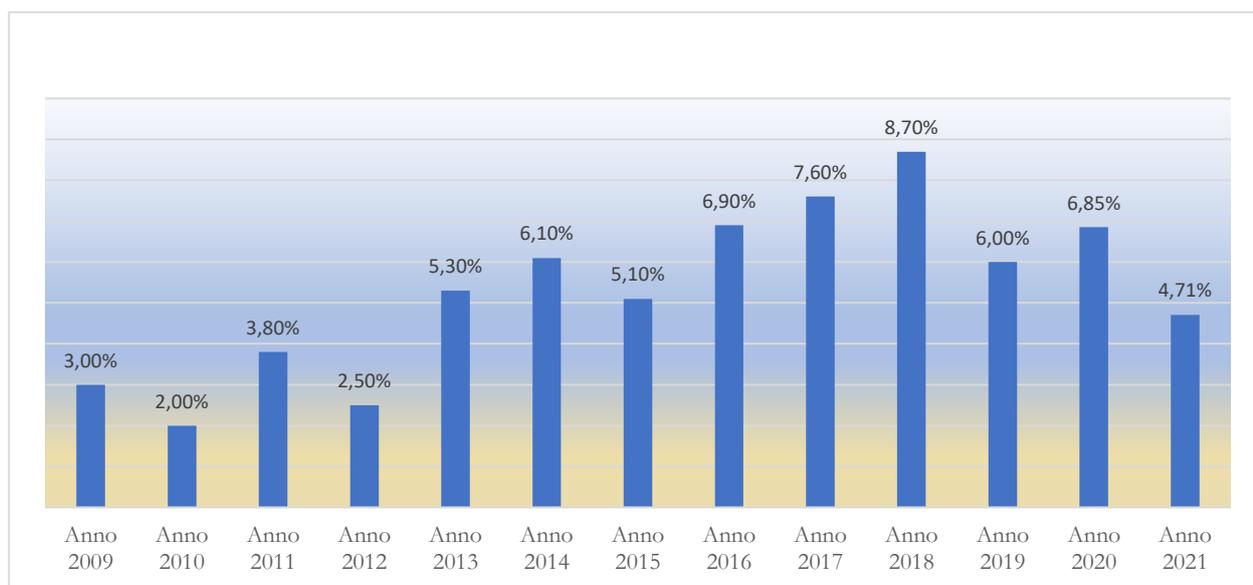
Nelle seguenti figure vengono raffrontati gli esiti dei ricorsi dal 2009 al 2021.

**Figura 26 - Ricorsi accolti dal 2009 al 2021**



Osservando i dati riportati nel grafico di cui alla figura precedente, si può notare un incremento di oltre il 3 per cento dei ricorsi accolti pari al 25,74 per cento nel 2021, rispetto al precedente anno 2020 in cui il dato era al 22,63 per cento, a fronte del 24,85 per cento registrato nel 2019. Nel 2018 il dato era pari al 24,3 per cento, nel 2017 al 29,3 in aumento rispetto all'anno precedente. La percentuale più alta in assoluto degli accoglimenti si è verificata nel 2009 con il 34 per cento, quella più bassa nel 2020 con il 22,63 per cento.

Figura 27 - Ricorsi parzialmente accolti dal 2009 al 2021



Il grafico di cui alla figura sopra riportata, mostra che i ricorsi parzialmente accolti sono stati nel 2021 pari al 4,71 per cento, in calo di oltre il 2 per cento rispetto all'anno 2020, in cui si erano attestati al 6,85 per cento del totale, in leggero aumento rispetto al 2019, quando rappresentavano il 6 per cento del totale. Nel 2018 hanno raggiunto il valore più alto attestandosi all'8,70 per cento delle decisioni. Il valore più basso è stato registrato nel 2010, anno in cui i ricorsi parzialmente accolti erano pari al 2 per cento.

La figura seguente descrive i ricorsi respinti dal 2009 al 2021.

**Figura 28 - Ricorsi respinti dal 2009 al 2021**



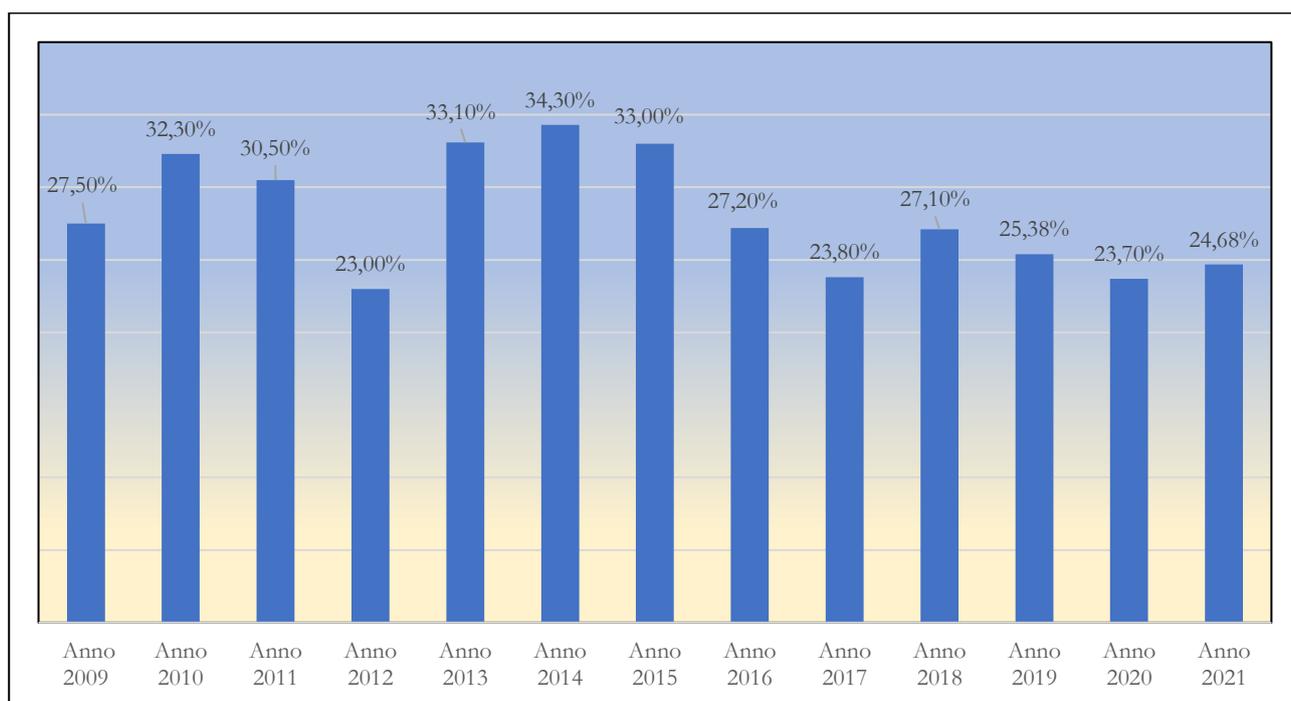
Nel 2021 sono stati respinti dalla Commissione per l'accesso il 9,54 per cento dei ricorsi. Nel 2020 sono stati respinti il 10,9 per cento dei ricorsi, nel 2019 10,8 per cento. Nel 2018 il 6,1 per cento, nel 2017 il 5,5 per cento e nel 2016 l'8,2 per cento, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2015 in cui si era registrato l'8,9 per cento di decisioni di rigetto. Nell'anno 2014 erano state l'8 per cento del totale, già in diminuzione rispetto ai ricorsi respinti nell'anno 2013 pari all'8,3 per cento. Nel 2012 i ricorsi respinti erano stati pari al 21,3 per cento e nel 2011 pari all'11,1 per cento, contro il 16 per cento del 2010, e il 13 per cento del 2009.

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

Attraverso l'analisi degli esiti dei ricorsi esaminati negli ultimi anni di attività, emerge dunque il ruolo sempre più incisivo svolto dalla Commissione nell'ambito del diritto all'accesso. A decretare l'efficacia di tale strumento, contribuisce il numero sempre crescente di soggetti privati che vi si rivolgono, segno di una maggiore interattività e fiducia nei confronti delle istituzioni, e, parallelamente, il maggiore livello di trasparenza raggiunto dalle Amministrazioni, anche grazie all'azione di "ravvedimento" svolto dalla Commissione.

La figura seguente descrive l'andamento dei ricorsi dichiarati inammissibili, comprese le pronunce di incompetenza.

**Figura 29 - Inammissibili dal 2009 al 2021**

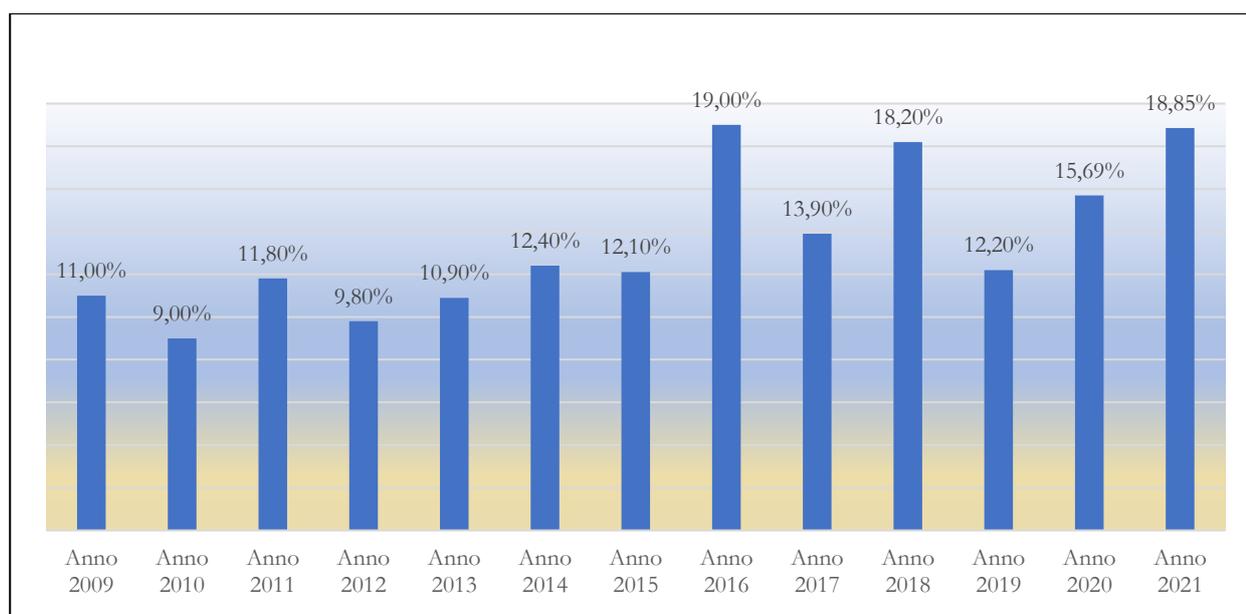


Nel 2021 Le pronunce di inammissibilità sono pari al 24,68 per cento, in aumento di circa un punto percentuale rispetto al 2020, in cui si erano attestate al 23,70 per cento del totale, nel 2019 erano pari al 25,38 per cento, nel 2018 al 27,1 per cento. Nel 2017 erano il 23,8 per cento, nel 2016 il 27,2 per cento contro il 33 per cento registrato nel 2015 ed il 34,3 per cento nel 2014. Nel 2013 le inammissibilità erano pari al 33,1 per cento. Inoltre, osservando i dati emerge che, nell'anno 2010, il totale dei ricorsi inammissibili era salito

rispetto al dato registrato nell'anno 2009, mentre si osservava un decremento delle pronunce d'inammissibilità nel 2011, ancora più accentuato nel 2012. Nel corso degli ultimi anni ed in particolar modo nel 2020 e nel 2021 i ricorsi dichiarati inammissibili sono tendenzialmente diminuiti. La flessione delle pronunce di inammissibilità è, in parte, dovuta al fatto che, la Commissione per l'accesso ha dato mandato alla propria Segreteria di trasmettere d'ufficio, direttamente ai Difensori civici competenti, i ricorsi rivolti avverso i dinieghi di accesso degli Enti locali – effettivamente dotati di Difensori civici nel proprio ambito territoriale o in quello superiore – senza necessità di pronunciare la propria incompetenza con esplicita decisione di inammissibilità.

La figura seguente descrive l'andamento dei ricorsi dichiarati improcedibili.

**Figura 30 - Ricorsi improcedibili**



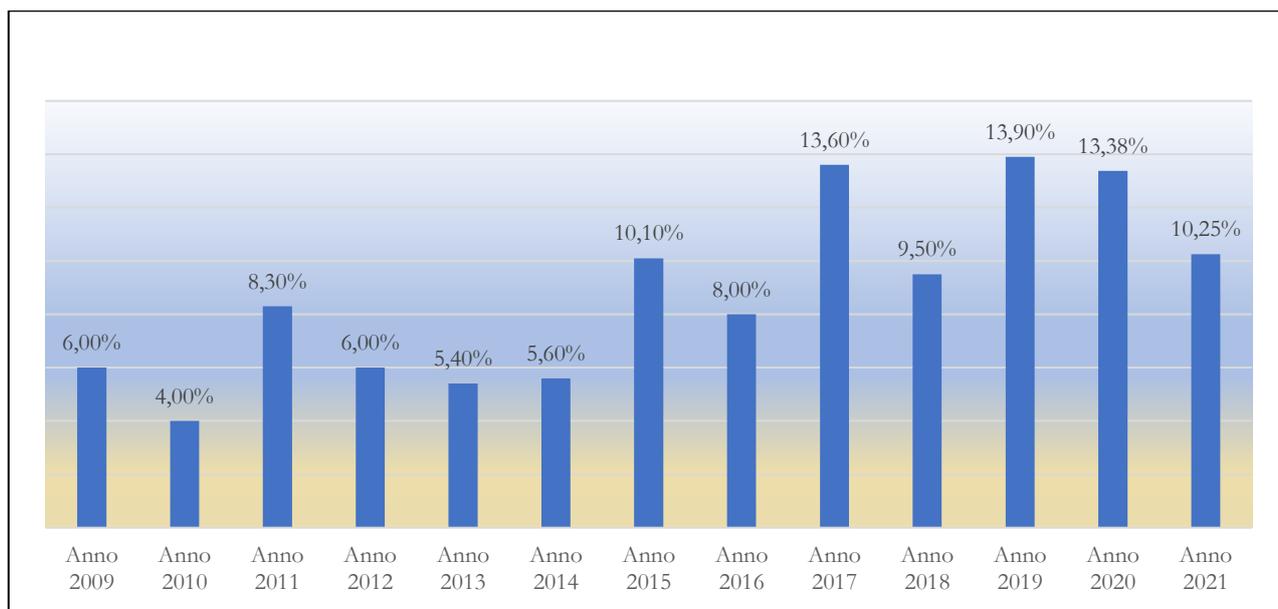
Le decisioni di improcedibilità, sono state nel 2021 pari al 18,85 per cento. Nel 2020 erano pari al 15,69 per cento del totale, nel 2019 erano pari al 13,2 per cento, nel 2018 al 18,2 per cento. Nel 2017 erano pari al 13,9 per cento. Nel 2016 erano il 19 per cento, in forte aumento rispetto all'anno precedente, in cui si era invece registrata una diminuzione dello 0,3 per cento delle pronunce di improcedibilità per cessata materia del contendere, in lievissimo calo rispetto al 2014, anno che invece aveva fatto registrare un aumento

percentuale delle improcedibilità rispetto al 2013 (nel 2014 le improcedibilità erano pari al 12,4 per cento e nel 2013 al 10,9 per cento).

Si ricorda che il consistente numero dei ricorsi dichiarati improcedibili per cessazione della materia del contendere denota la propensione delle Amministrazioni a concedere l'accesso ai documenti chiesti, in pendenza del ricorso alla Commissione per l'accesso.

La figura seguente descrive l'andamento delle ordinanze interlocutorie della Commissione per l'accesso di interruzione dei termini per incombenze istruttorie (nelle quali sono ricomprese anche le sospensioni per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente).

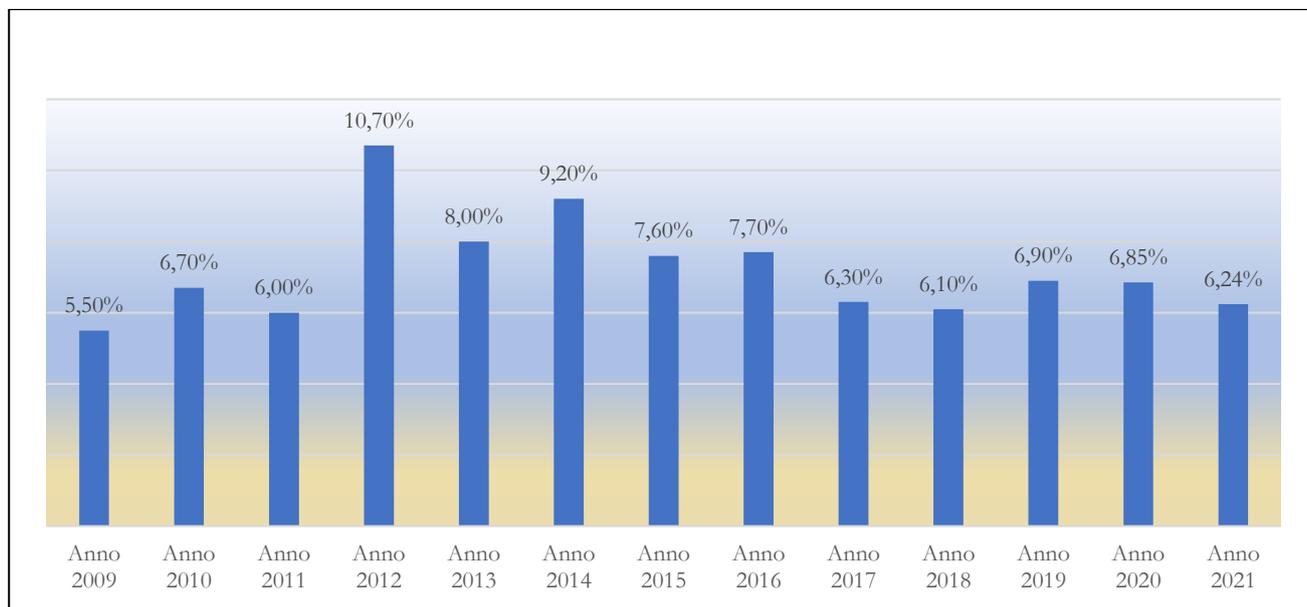
**Figura 31 - Ordinanze istruttorie dal 2009 al 2021**



Nel 2021 le ordinanze istruttorie sono state pari al 10,25 per cento delle decisioni. Nel 2020 tali pronunce sono state pari al 13,38 per cento, nel 2019 al 13,9 per cento, nel 2018 al 9,5 per cento. Nel 2017 sono state il 13,6 per cento e nell'anno 2016 erano pari all'8 per cento. Nel 2015 il dato era pari al 10,1 per cento, mentre nel 2014 erano pari al 5,6 per cento, e nell'anno 2013 il dato registrato era stato pari al 5,4 per cento.

La figura seguente descrive l'andamento dei ricorsi dichiarati irricevibili per tardività che nel 2021 sono pari al 6,24 per cento delle decisioni.

**Figura 32 - Ricorsi irricevibili dal 2009 al 2021**



Nel 2020 sono stati il 6,85 per cento, in linea con il 2019, nel 2018 erano il 6,1 per cento. Il dato relativo a tale tipologia di decisione si è mantenuto piuttosto uniforme nel tempo, oscillando dal 5,5 per cento registrato nel 2009 al 10,7 per cento del 2012 anno nel quale le decisioni di irricevibilità hanno avuto la maggiore incidenza percentuale raggiunta nel decennio.

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

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

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

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

In sostanza, l'intervento della Commissione consiste nell'invio di una richiesta di fornire tutte le informazioni e i chiarimenti necessari, entro un termine di trenta giorni, rivolta all'Amministrazione ritenuta, su segnalazione del cittadino-utente, poco trasparente.

### **5.1. INTERVENTI DELLA COMMISSIONE NEL 2021**

Nell'anno 2021 la Commissione ha effettuato 47 interventi, rispondendo ad altrettanti cittadini lamentatisi della poca trasparenza delle Amministrazioni interpellate.

Nella figura che segue sono riportati gli andamenti degli interventi della Commissione per l'accesso dall'anno 2006 al 2021 da cui si evince che anche in questo settore di attività, si registra un incremento costante dei lavori della Commissione per l'accesso.

Figura 33 - Gli interventi della Commissione dal 2006 al 2021



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

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

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

Pur non disponendo la Commissione di poteri coercitivi, né sanzionatori, spesso, all'intervento segue la concreta adozione dell'atto richiesto, in corretta applicazione della

legislazione in materia d'accesso e trasparenza, salvo quando l'Amministrazione interpellata non faccia presente l'impossibilità di dar corso alla richiesta della Commissione, perché questa sia già stata soddisfatta pienamente o perché il richiedente non abbia rappresentato correttamente i fatti, o, ancora, perché la richiesta d'accesso possa in concreto costituire una forma di controllo generalizzato dell'operato della Pubblica Amministrazione, escluso dalla legge n. 241 del 1990, alla verifica della cui applicazione è limitata la competenza della Commissione per l'accesso, che non può, invece, intervenire in materia di accesso civico e civico generalizzato, ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dalla legge n. 150 del 2015 e dal d. lgs. n. 87 del 2016.

Il citato d.lgs. n. 87 del 2016, come detto, ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, esercitabile da parte di tutti i soggetti su tutti i documenti, i dati e le informazioni detenute dall'Amministrazione, senza la necessità della sussistenza di un interesse concreto ed attuale ad accedere in capo al soggetto richiedente che incontra i soli limiti oggettivi elencati tassativamente dell'articolo *5-bis* del d.lgs. n. 33 del 2013, nel testo introdotto dal succitato d.lgs. n. 87 del 2016.

Lo stesso d.lgs. n. 87 del 2016 ha comunque espressamente mantenuto in vigore la disciplina dettata dal Capo V della legge n. 241 del 1990 con riferimento all'esercizio del diritto d'accesso ai documenti amministrativi da parte dei soggetti direttamente interessati<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup>Vedi articolo 5, comma 7 del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 87 del 2016.

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

Come accennato in precedenza (cfr. paragrafo 2.1. di questa relazione), il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 25 della legge n. 241 del 1990 e 12 del DPR n. 184 del 2006, costituisce un rimedio amministrativo, in tutto assimilabile al ricorso gerarchico improprio, in quanto rivolto ad un organo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

Tale strumento di tutela offerto al cittadino, non solo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso nei confronti dell'Amministrazione pubblica, ma, tenuto presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, contribuisce anche ad una consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale, come illustrato dalla seguente figura dalla quale si evince che su un totale di 16.011 ricorsi trattati dal 2006 al 2021, soltanto 188 decisioni della Commissione per l'accesso sono state successivamente impugnate dinanzi al TAR.

In particolare, nel 2021 su 1.874 ricorsi esaminati, sono state impugnate 12 decisioni della Commissione per l'accesso al TAR, (nel 2020 su 1.356 ricorsi erano state impugnate 7 decisioni della Commissione, nel 2019 su 1.406 ricorsi esaminati, erano state impugnate 5 decisioni; nel 2018 le decisioni impugnate al TAR erano state 8 su 1.299 ricorsi; nel corso del 2017 erano 10 su 1.386 e nel 2016 erano 15 su un totale di 1.405 ricorsi).

Il rapporto tra il totale dei ricorsi alla Commissione e i ricorsi al TAR, nell'arco temporale che va dal 2006 al 2021 è pari all'1,17 per cento di decisioni impugnate in sede giurisdizionale.

Nel 2021 il tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione è stato pari allo 0,64 per cento, in lievissimo aumento rispetto all'anno 2020, in cui era stato pari allo 0,52 per cento<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Nel 2019 il tasso di impugnazione al TAR delle decisioni della Commissione per l'accesso era stato pari allo 0,47 per cento; nel 2018 il tasso di impugnature al Tar è stato dello 0,61 per cento, in lieve diminuzione rispetto a quello registrato nell'anno 2017, anno in cui era pari allo 0,72 per cento. Nel 2016 il dato si era attestato sull'1,07 per cento.

**Figura 34 - Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso dinanzi al TAR**

LA COMMISSIONE, DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL D.P.R 184/2006 SINO AL 31 DICEMBRE 2021 HA TRATTATO E DECISO 16.011 RICORSI ED IN TALE ARCO TEMPORALE SOLO 188 DECISIONI SONO STATE IMPUGNATE AL TAR			
RICORSI decisi dalla COMMISSIONE		RICORSI AL TAR	RAPPORTO TRA RICORSI AL TAR E RICORSI ALLA COMMISSIONE
ANNO 2006 (2°sem.)	125	2	1,60per cento
ANNO 2007	361	7	1,94per cento
ANNO 2008	426	10	2,35per cento
ANNO 2009	479	8	1,67per cento
ANNO 2010	603	15	2,49per cento
ANNO 2011	701	18	2,57per cento
ANNO 2012	1.045	22	2,11per cento
ANNO 2013	1.095	18	1,64per cento
ANNO 2014	1.181	15	1,27per cento
ANNO 2015	1.270	16	1,26per cento
ANNO 2016	1.405	15	1,06per cento
ANNO 2017	1.386	10	0,72per cento
ANNO 2018	1.298	8	0,61per cento
ANNO 2019	1.406	5	0,47per cento
ANNO 2020	1.356	7	0,52per cento
ANNO 2021	1.874	12	0,64per cento
<b>TOTALE</b>	<b>16.011</b>	<b>188</b>	<b>1,17per cento</b>

La deflazione del contenzioso amministrativo in materia d'accesso costituisce uno dei risultati positivi raggiunti dalla Commissione. Altro importante obiettivo raggiunto è la sempre maggiore diffusione presso i cittadini della conoscenza dello strumento della richiesta di riesame dei dinieghi di accesso alla Commissione, ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della citata legge n.241 del 1990, che costituisce ormai una forma di tutela in sede amministrativa agevolmente utilizzata da una molteplicità sempre più ampia di ricorrenti.

I dati sin qui illustrati attestano il pieno successo riscosso presso i soggetti-utenti dall'attività giustiziale della Commissione per l'accesso che, nonostante la riduzione del numero dei componenti ed il taglio delle risorse finanziarie ad essa destinate (dal 2010 i componenti della Commissione operano a titolo onorifico e completamente non retribuito, senza percepire alcun compenso, né rimborso per l'attività svolta) ha esaminato e deciso, negli ultimi cinque anni, una media di 1.464 ricorsi all'anno. Nel 2021 ne ha decisi ben 1.874, esaminando, in media, circa 140 ricorsi per ogni singola riunione plenaria.

Si può sicuramente osservare che, considerando i suoi limitati poteri, la Commissione ha svolto dal 2006 ad oggi, un prezioso lavoro di alleggerimento del contenzioso giurisdizionale in materia di accesso ai documenti amministrativi.

## **7. LE FUNZIONI CONSULTIVE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI SENSI DELL'ARTICOLO 27 DELLA LEGGE N. 241 del 1990**

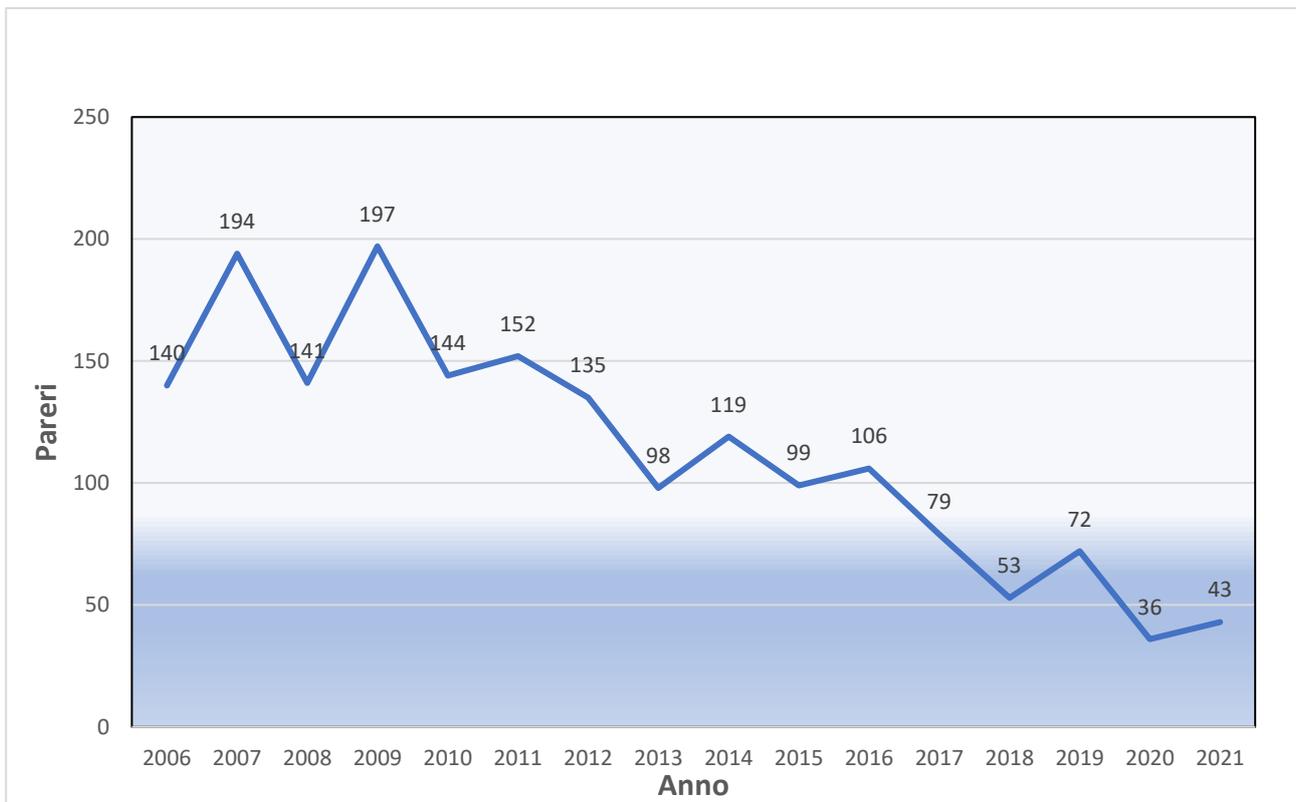
La Commissione per l'accesso, come detto, esprime pareri per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi in tale materia, sugli atti che le singole Amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990, per l'individuazione dei casi di esclusione del diritto di accesso, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio di tale diritto.

- I pareri espressi dalla Commissione per l'accesso non sono né obbligatori né vincolanti.
- La richiesta di parere alla Commissione non sospende il termine di trenta giorni previsto per provvedere sulle richieste d'accesso agli atti.

## 7.1. I PARERI NEL 2021

Nel 2021 sono stati sottoposti all'esame della Commissione per l'accesso 43 pareri. Per un esame nel dettaglio dell'andamento delle richieste di parere sottoposti alla Commissione per l'accesso dal 2006 al 2021, si osservi la seguente figura.

**Figura 35 - Andamento dei pareri della Commissione dal 2006 al 2021**



## 7.2. I PARERI SUDDIVISI PER AREA GEOGRAFICA DI APPARTENENZA DEL RICHIEDENTE

Come si evince dalla figura che segue, nell'anno 2021, l'area geografica dalla quale sono pervenute il maggior numero di richieste di pareri è il Centro Italia con il 51 per cento delle richieste; segue il Sud e Isole con il 28 per cento e infine il Nord con il 21 per cento delle richieste.

**Figura 36 - Distribuzione geografica dei pareri in percentuale nel 2021**



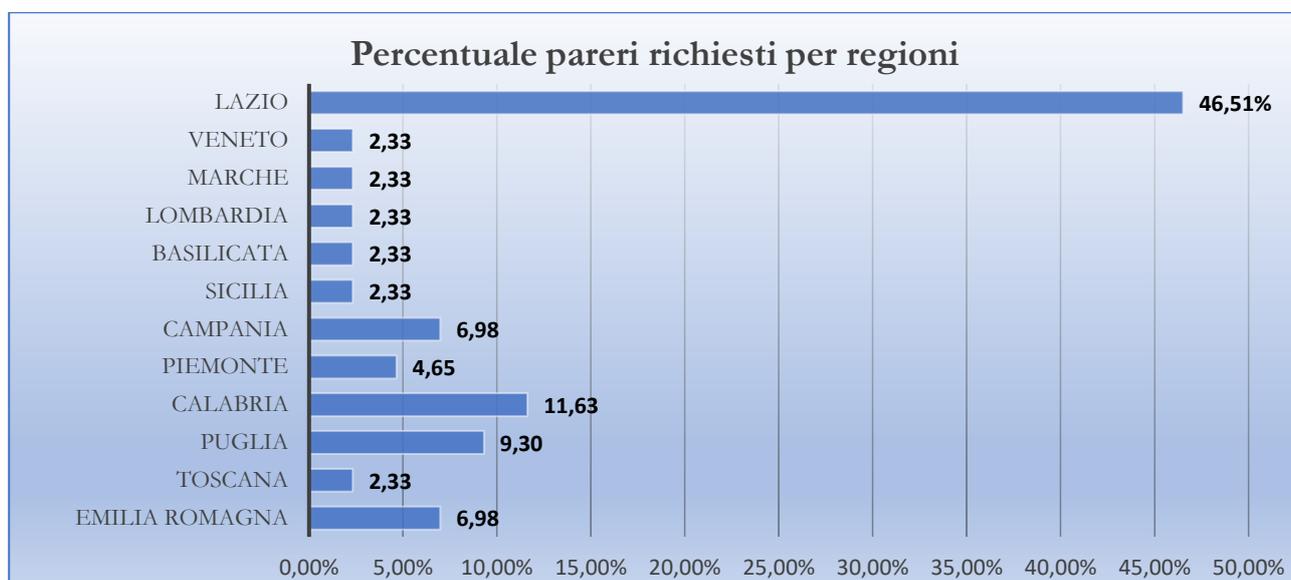
## 7.3. I PARERI SUDDIVISI PER REGIONE DI APPARTENENZA DEL RICHIEDENTE NEL 2021

Le differenze nel numero di pareri richiesti da una Regione all'altra sono derivanti sia dal numero degli abitanti residenti nella Regione di riferimento, per cui nelle Regioni più popolate è maggiore il numero dei pareri richiesti, sia con riferimento al luogo in cui si trova l'Amministrazione interessata alla richiesta del parere (spesso sono le Amministrazioni centrali dello Stato che hanno sede a Roma a chiedere il parere alla Commissione per l'accesso).

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

Ad esempio, nelle Regioni ove non è operante il Difensore civico, né a livello locale, né a livello provinciale, né a livello regionale (ad esempio: Puglia, Calabria) sono tendenzialmente maggiori le richieste di parere alla Commissione per l'accesso.

**Figura 37 - Distribuzione dei pareri per Regione nel 2021**



Come si può osservare nella figura sopra riportata, nel 2021, il maggior numero di pareri espressi dalla Commissione per l'accesso si è avuto con riferimento alle Amministrazioni con sede nel Lazio, con un dato pari al 46,51 per cento.

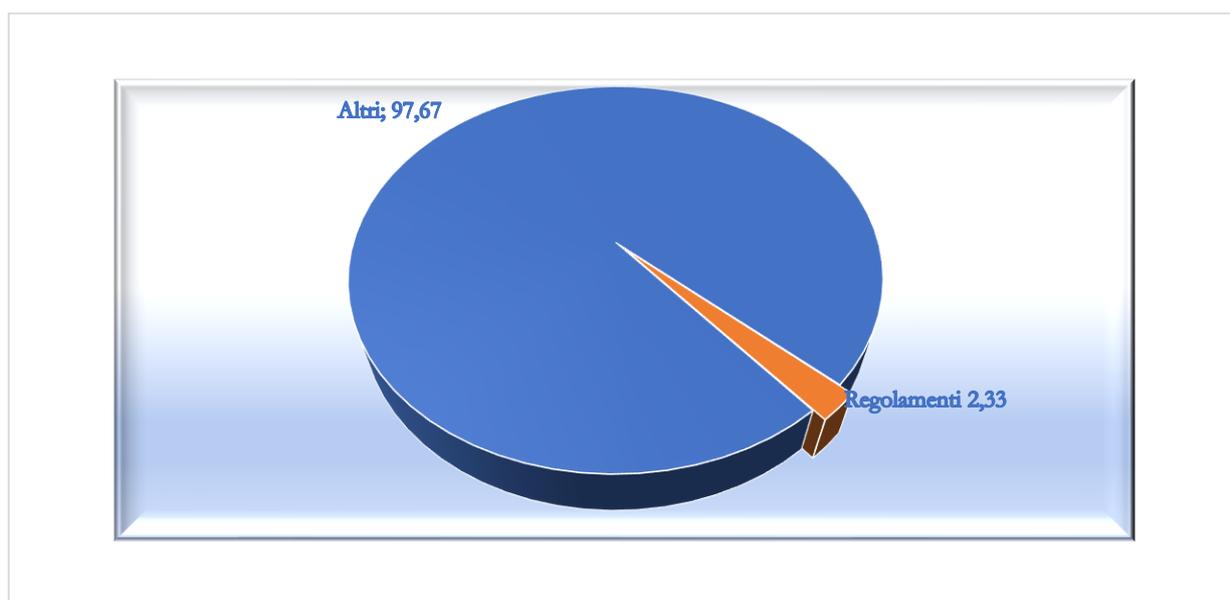
La preponderanza di pareri nella Regione Lazio deriva in larga misura dal fatto che a Roma hanno sede i Ministeri nonché le sedi centrali di tutte le altre Amministrazioni statali.

Al secondo posto, per numero di pareri richiesti, troviamo la Calabria con l'11,63 per cento, a seguire la Puglia con il 9,30 per cento. Seguono la Campania e l'Emilia Romagna, entrambe con il 6,98 per cento, poi il Piemonte con il 4,65 per cento dei pareri richiesti. Infine, le amministrazioni site in Toscana, Sicilia, Basilicata, Lombardia, Marche e Veneto che hanno richiesto lo stesso numero di pareri pari al 2,33 per cento.

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

Ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, la Commissione per l'accesso, esprime, su richiesta delle Amministrazioni, il proprio parere, non obbligatorio e non vincolante, anche sulla conformità dei regolamenti adottati dalle Amministrazioni rispetto alla disciplina vigente in materia di accesso ai documenti amministrativi, suggerendo, se necessario, di modificare alcune disposizioni, o, in alcuni casi, di espungerle, quando siano palesemente in contrasto con norme di legge o quando siano da considerare superflue o ripetitive rispetto alla disciplina in vigore nella materia.

**Figura 38 – percentuale di Pareri sui regolamenti nel 2021 rispetto al totale**



Come si evince dal grafico di cui alla figura soprariportata, sul totale delle richieste di parere esaminate dalla Commissione per l'accesso nel corso del 2021, il 2,33 per cento ha ad oggetto i regolamenti che disciplinano, nelle singole Amministrazioni, i casi di esclusione del diritto d'accesso ai documenti Amministrativi e quelli che regolano le modalità di esercizio del diritto d'accesso. Tali richieste di parere risultano tendenzialmente più basse rispetto al totale degli altri pareri, in quanto la maggior parte delle amministrazioni si è già dotata, negli anni passati, dei relativi regolamenti in materia d'accesso.

## 7.5. I PARERI SUDDIVISI PER CATEGORIE DI RICHIEDENTI

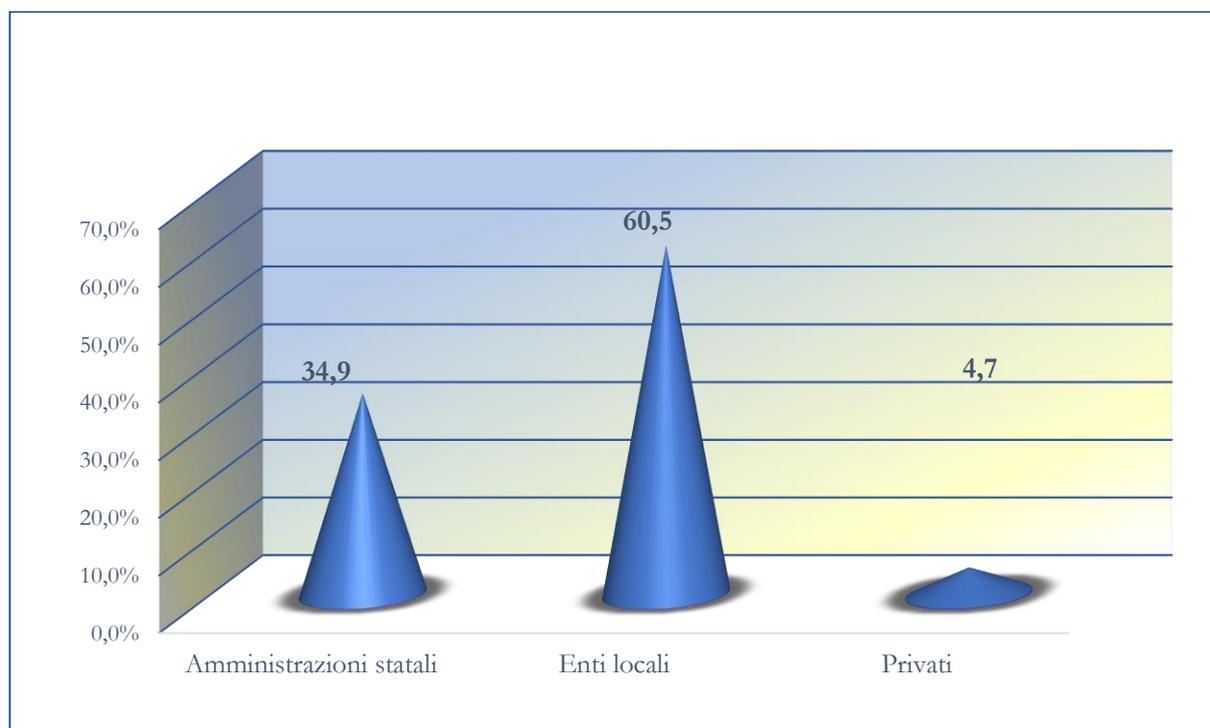
Il grafico rappresentato nella seguente figura mostra la percentuale dei pareri richiesti per ognuna delle seguenti macrocategorie: Amministrazioni statali, Enti locali e privati cittadini.

Nel corso del 2021 il numero più elevato di pareri della Commissione per l'accesso, in percentuale, è stato richiesto degli Enti locali, pari al 60,5 per cento<sup>27</sup>.

Seguono le richieste di parere delle Amministrazioni statali che sono state pari al 34,9 per cento.

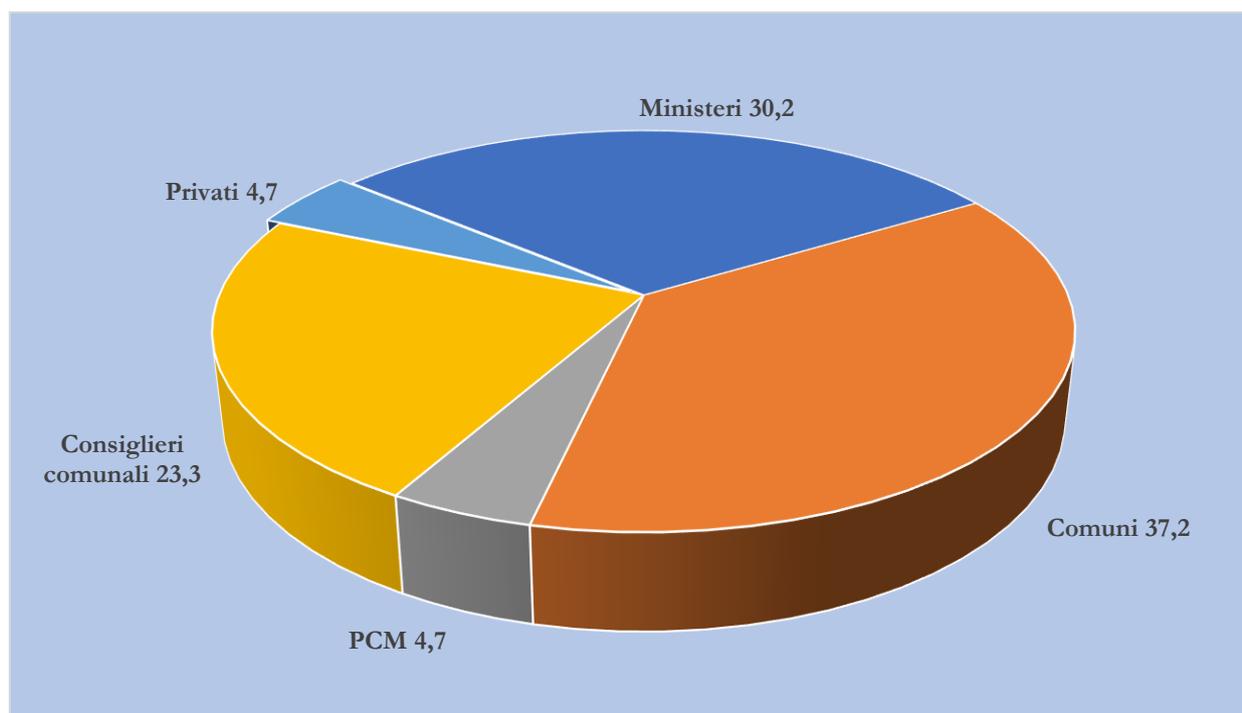
La quota più bassa di pareri è costituita dalle richieste di parere da parte dei privati cittadini, pari al 4,7 per cento.

**Figura 39 - percentuale di pareri per macro-categoria di richiedenti nel 2021**



<sup>27</sup> Nel 2020 la percentuale più alta di pareri era quella richiesti dalle amministrazioni statali, che era stata pari al 51,9 per cento.

Figura 40 – percentuale di pareri per singola categoria di richiedente nell'anno 2021



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

Dall'esame si evince che nell'anno 2021 il 37,2 per cento dei pareri è richiesto dai Comuni. Seguono i Ministeri con il 30,2 per cento, quindi al terzo posto si posizionano le richieste di parere dei Consiglieri comunali pari al 23,3 per cento del totale dei pareri del 2021. Seguono con una percentuale del 4,7 per cento le richieste di parere della P.C.M., stessa percentuale del 4,7 per cento è quella delle richieste di parere provenienti dai privati cittadini.<sup>28</sup>

Le richieste di parere da parte degli Enti locali, trovano origine nella speciale disciplina dell'accesso dettata dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) che, all'articolo 10, prevede che tutti gli atti dell'Amministrazione comunale e provinciale sono pubblici ed accessibili dai cittadini residenti, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del Sindaco o del Presidente della Provincia.

<sup>28</sup> Nel 2020, il 37 per cento dei pareri è stato richiesto dai Ministeri, il 25,9 per cento dai Comuni, l'11,1 per cento da privati cittadini, il 7,4 per cento dai Consiglieri comunali, dalle Agenzie e dalla Presidenza del Consiglio.

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

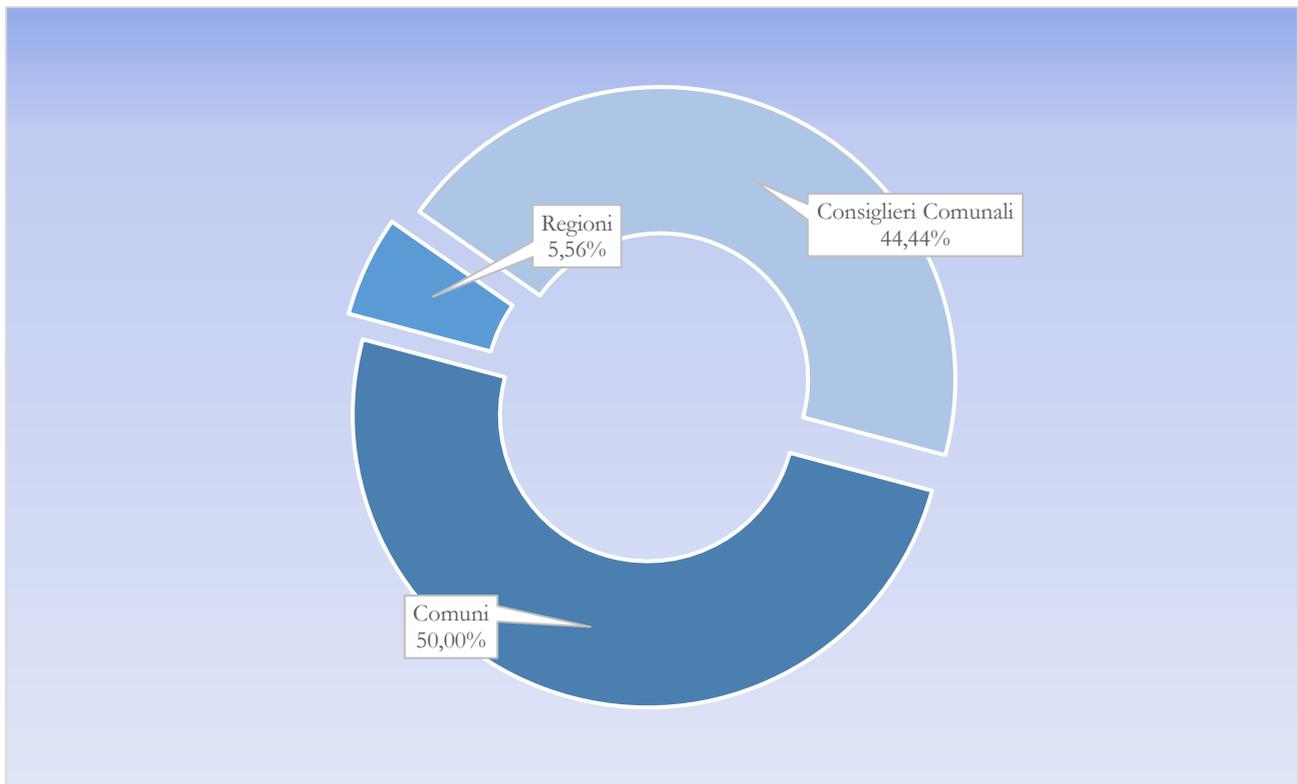
Altra tematica trattata dalla Commissione per l'accesso nel corso dell'anno 2021 è quella dell'accesso del Consigliere comunale, il quale ai sensi dell'art. 43 del citato d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (T.U.E.L.) gode di un diritto di accesso particolarmente ampio. In particolare, i Consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del Comune e della Provincia, nonché dalle loro Aziende ed Enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge. Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali non è, pertanto, soggetto ad alcun onere motivazionale e deve pertanto, essere sempre garantito, nei limiti in cui sia effettivamente strumentale all'esercizio del mandato.

Nei seguenti paragrafi, saranno esaminati più nel dettaglio i dati relativi alle diverse Amministrazioni ricomprese nelle due macro-aree degli enti locali e delle Amministrazioni statali.

## 7.6. I PARERI RICHIESTI DAGLI ENTI LOCALI NEL 2021

La seguente figura indica che il 50 per cento dei pareri nel 2021 è richiesto dai Comuni, il 44,44 per cento è richiesto dai Consiglieri comunali e il 5,56 per cento dalle Regioni.<sup>29</sup>

**Figura 41 - suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2021**

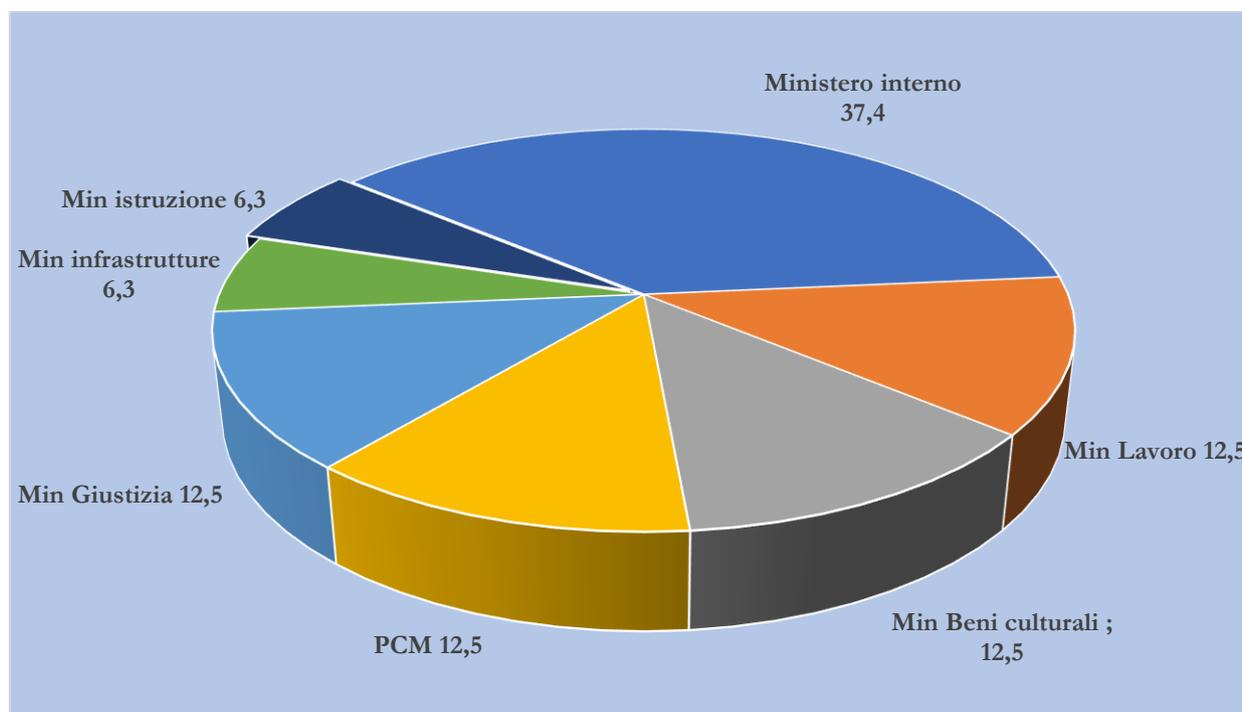


<sup>29</sup> Nell'anno 2020, l'81,8 per cento dei pareri resi riguardanti il settore degli enti locali era stato richiesto dai Comuni, il 13,6 per cento dalle amministrazioni regionali ed il restante 4,6 per cento da altri enti locali.

## 7.7. I PARERI RICHIESTI DALLE AMMINISTRAZIONI STATALI NEL 2021

Come descritto nella seguente figura, tra le Amministrazioni statali, nell'anno 2021, il 37,4 per cento dei pareri è richiesto dal Ministero dell'interno. Seguono in ordine di grandezza, a pari merito, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero del lavoro, il Ministero dei beni culturali e il Ministero della giustizia con il 12,5 per cento di pareri. Quindi, con la quota più piccola di pareri si posizionano il Ministero dell'istruzione ed il Ministero delle infrastrutture con il 6,3 per cento di pareri.<sup>30</sup>

**Figura 42 – Percentuale dei pareri richiesti dalle amministrazioni statali nel 2021**



<sup>30</sup> Nel precedente anno 2020, il 48,2 per cento dei pareri resi era stato richiesto dal Ministero dello sviluppo economico, il 27,3 per cento dal Ministero dell'Istruzione, università e ricerca e dagli uffici scolastici regionali, il 15,4 per cento dal Ministero dell'Interno ed il 9,1 per cento dal Ministero dell'economia e finanze.

## **APPENDICE**

### **TEMATICHE MAGGIORMENTE RILEVANTI TRATTATE NELLE DECISIONI E NEI PARERI RESI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2021**

Nella presente appendice saranno esposte, in breve rassegna, le principali tematiche trattate nel corso dell'anno 2021 dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, nello svolgimento sia della sua attività consultiva sia dell'attività giustiziale.

In particolare, nel primo paragrafo sono riportati i pareri più rilevanti resi nel corso del 2021.

Nel secondo paragrafo sono riportate alcune delle più rilevanti decisioni adottate dalla Commissione per l'accesso nell'anno di riferimento, con l'indicazione, nell'intestazione, degli argomenti trattati.

## PARERI ESPRESSI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI NELL'ANNO 2021

1. ACCESSIBILITÀ DEI DOCUMENTI PROPEDEUTICI ALLE DELIBERE CON LE QUALI IL COMITATO INTERMINISTERIALE DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (CIPE) FORMULA IL PARERE DI COMPETENZA SUGLI AGGIORNAMENTI PERIODICI O SULLE REVISIONI DELLE CONVENZIONI

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte del Dipartimento per la Programmazione ed il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) avente ad oggetto l'accessibilità dei documenti propedeutici alle delibere con le quali il Comitato Interministeriale di Programmazione Economica (CIPE) formula il parere di competenza sugli aggiornamenti periodici o sulle revisioni delle convenzioni .....

Nella richiesta di parere si evidenzia che al DIPE pervengono numerose istanze di accesso agli atti e ai documenti correlati alle delibere con le quali il CIPE formula, ai sensi dell'art. 43, D.L. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, il prescritto parere, sentito il NARS (Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità), sugli aggiornamenti periodici o sulle revisioni delle convenzioni ..... e dei relativi Piani economico-finanziari. Tali istanze sono avanzate sia ai sensi della Legge n. 241 del 1990 e smi (accesso documentale) sia ai sensi dell'art. 5, D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

In particolare nella richiesta di parere si chiede espressamente se:

*“nei casi di richieste di accesso agli atti, avanzate ai sensi dell'art. 5, D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, con particolare riguardo alla documentazione e ai verbali delle sedute del CIPE connessi a delibere con le quali il Comitato abbia espresso il parere sugli aggiornamenti/revisioni delle convenzioni ....., sugli Atti aggiuntivi delle Convenzioni ..... e sull'aggiornamento periodico o revisione dei piani economico-finanziari, sia legittimo escludere l'esercizio del diritto di accesso suddetto considerando prevalente l'esigenza di tutela alla riservatezza delle società. concessionarie, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5-bis, co 2, lett. c), D. n. 33 del 2013;*

- nei casi di richieste di accesso agli atti avanzate ai sensi degli artt. 22 e ss., L n. 241 del 1990 e DPR n. 184 del 2006, con particolare riguardo alla documentazione e ai verbali delle sedute del CIPE connessi a delibere con le quali il Comitato abbia espresso il parere sugli aggiornamenti/revisioni delle convenzioni ....., sugli Atti aggiuntivi delle Convenzioni autostradali e sull'aggiornamento periodico o revisione dei piani economico finanziari, sia legittimo escludere l'esercizio del diritto di accesso suddetto considerando prevalente l'esigenza di tutela alla riservatezza delle società concessionarie, ai sensi e per gli effetti dell'art. 24, comma 6, lett. d), L n. 241 del 1990, dell'art. 1, lett. c) e d), dell'art. 2, comma 1, lett. b), DPCM n. 143 del 2011 e dell'art. 11 del Regolamento CIPE, anche sussistendo un potenziale "interesse diretto concreto ed attuale" all'ostensione degli atti suddetti da parte del soggetto terzo istante;

- nei casi di richieste di accesso agli atti avanzate ai sensi degli artt. 22 e ss., L n. 241 del 1990 e D.P.R, n. 184 del 2006, con particolare riguardo alla documentazione e ai verbali delle sedute del CIPE connessi a delibere con le quali il Comitato abbia espresso il parere sugli aggiornamenti/revisioni delle convenzioni ....., sugli Atti aggiuntivi delle Convenzioni autostradali e sull'aggiornamento periodico o revisione dei piani economico finanziari, sia legittimo escludere l'esercizio del diritto di accesso ritenendo tale documentazione di natura economico-finanziaria rientrante "nei documenti .. coperti da segreto industriale, commerciale e professionale", di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), DPCM n. 143 del 2011, anche sussistendo un potenziale "interesse diretto concreto ed attuale" all'ostensione degli atti suddetti da parte del soggetto terzo istante. - in entrambi i casi precedenti, sia possibile l'individuazione di un criterio che meglio specifichi quali informazioni, anche di natura economico-finanziaria, presenti negli atti endoprocedimentali possano arrecare pregiudizio alla tutela degli interessi prevalenti delle Società concessionarie e debbano perciò essere esclusi dall'accesso; in subordine, laddove si ritenga prevalente il diritto all'accesso documentale e/o civico, tenuto conto dei rilevanti interessi coinvolti, sia ipotizzabile, in base alla normativa vigente, introdurre nel DPCM n. 143 del 2011 e nel Regolamento del CIPE puntuali disposizioni di esclusione dell'accesso ad atti del Comitato, documenti, informazioni, di natura economico-finanziaria relativi ai procedimenti di aggiornamento o revisione delle convenzioni ....., eventualmente controbilanciando tali esclusioni con l'introduzione di una previsione che stabilisca specifici obblighi di pubblicazione di talune informazioni oggetto di analisi e aggregazione ritenute non sensibili”.

Conclusivamente, poi, il DIPE così sintetizza e riassume le proprie richieste: “In definitiva (...) si chiede a codesta Commissione per l'accesso se sia legittimo, nel contemperamento degli opposti

*interessi in gioco, ritenere prevalente, nel caso di specie, l'interesse alla riservatezza degli atti correlati alle convenzioni ..... rispetto all'interesse sotteso all'esercizio del diritto di accesso (...). In subordine (...) si chiede se sia ipotizzabile (...) l'introduzione (...) di puntuali disposizioni di esclusione dell'accesso".*

Sulla richiesta di parere così presentata la Commissione evidenzia che il *problema* del bilanciamento dei confliggenti interessi coinvolti in un procedimento d'accesso non può essere posto – né, a maggior ragione, risolto – in termini generali ed astratti. Occorre necessariamente valutare la particolare situazione del singolo caso comparando, di volta in volta, gli interessi contrapposti ed operandone il bilanciamento secondo le norme poste dall'ordinamento, nella interpretazione costante della giurisprudenza in tema.

In particolare, si osserva che il diritto che i controinteressati intendono tutelare, e quindi il relativo *grado*, deve emergere attraverso lo strumento della *opposizione* degli stessi, previsto dall'art. 3 del DPR 184 del 2006. Come ben noto, secondo tale norma, la pubblica Amministrazione che riceve una richiesta di accesso è tenuta a darne comunicazione ai soggetti controinteressati, che la stessa individui, dovendo intendersi con tale espressione – secondo la definizione dell'art. 22 comma 1 lett. c) della Legge 241 del 1990 - tutti i soggetti che in base alla natura dei documenti richiesti vedrebbero compromesso, dall'esercizio dell'accesso, il loro diritto alla riservatezza. Costoro, entro dieci giorni dalla ricezione della predetta comunicazione, possono presentare una motivata opposizione alla richiesta di accesso.

In tale ipotesi, qualora il controinteressato fondi la propria opposizione sulla deduzione di un interesse di rango *pari* allo speculare diritto di accesso dell'istante, quest'ultimo dovrà dirsi prevalente. Qualora invece il controinteressato evidenzi la titolarità di un interesse di grado *superiore*, il diritto di accesso del richiedente dovrà considerarsi recessivo.

Non appare sufficiente, si osserva, un generico richiamo a non meglio precisate “esigenze di riservatezza” ma occorre che il terzo controinteressato precisi quali dei propri interessi intenda proteggere, potendo evidenziare, eventualmente ma non necessariamente, anche quei documenti che – ove ostesi – pregiudicherebbero tali diritti ed interessi. Si ricorda infatti che l'accesso può essere anche *parziale*, con esclusione dei

soli documenti ritenuti pregiudizievoli: tale selezione può essere operata anche dalla Amministrazione, valutate le argomentazioni del controinteressato.

Si ricorda inoltre che l'art. 24 comma 7 della Legge 241 del 1990 prevede che debba comunque essere garantito l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici (cd. accesso difensivo). A tale riguardo si precisa che, secondo il costante orientamento del Consiglio di Stato e della scrivente Commissione, il bilanciamento - in caso di accesso difensivo - deve essere operato "in concreto" e quindi nel valutare il *rango* del diritto vantato dal richiedente occorre utilizzare come parametro non il mero "diritto di azione e difesa", che pure è costituzionalmente garantito, bensì il *diritto sostanziale* che il terzo intende far valere con il materiale documentale che chiede di conoscere.

Ad avviso della Commissione pertanto l'applicazione delle norme e dei principi posti in materia di accesso – unitamente alle norme che prevedono i casi di esclusione dallo stesso, puntualmente citate nella richiesta di parere, – possa guidare la soluzione del problema del conflitto tra contrapposti interessi coinvolti nei procedimenti di accesso.

Qualora, però l'Amministrazione lo ritenga opportuno e necessario ben potrà integrare il Regolamento già esistente con specifiche disposizioni recanti più puntuali ipotesi di esclusione dall'accesso in tema ma che dovranno comunque essere ispirate al bilanciamento dei contrapposti interessi sopra descritto.

Tutto quanto sopra per ciò che attiene all'accesso documentale *ex Legge* 241 del 1990.

La Commissione precisa infatti di non essere competente in tema di accesso civico – semplice e generalizzato - previsto dal Dlgs 33 del 2013 in ordine al quale, per completezza di analisi, si può però osservare quanto segue.

Nelle ipotesi di accesso civico, in caso di opposizione dei controinteressati – ai quali l'istanza di accesso deve essere comunque notificata- deve ritenersi, in linea di massima, prevalente il diritto alla riservatezza opposto dagli stessi.

Questa differenza si giustifica per la "relazione qualificata" che lega l'accedente alla documentazione richiesta nell'ipotesi dell'accesso documentale che è istituito partecipativo

predisposto a favore di un soggetto cd. “interessato” all’accesso richiesto, titolare cioè di un interesse diretto, concreto ed attuale ad accedere alla documentazione oggetto di istanza, strumentalmente finalizzata alla tutela della posizione giuridica dello stesso.

Tale *forte* posizione del richiedente non si individua nell’accesso civico generalizzato, istituito con scopo partecipativo – che spetta a “chiunque”, “indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti” e “non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente” (art. 5, comma 3, D.Lgs. 33 del 2013), né richiede motivazione. Esso nasce, come noto, con lo scopo di favorire forme diffuse di controllo dell’azione pubblica – precluse invece nell’accesso documentale ex art. 24 comma 3 Legge 241 del 90.

Nelle ipotesi di accesso civico generalizzato, pertanto, la comparazione che dovrà effettuare l’Amministrazione non sarà pertanto rispetto ad un “interesse personale del richiedente” ma essa verterà, caso per caso, sull’eventuale prevalenza dell’interesse pubblico alla trasparenza rispetto alla tutela di quelle posizioni indicate come meritevoli dal Dlgs 33/2013 (art. 5 bis commi 1, 2 e 3), verificando l’assenza di pregiudizio di quegli interessi, pubblici o privati, indicati nella norma.

In tali sensi è il parere della Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi.

(Parere reso dalla Commissione per l’accesso nella seduta del 12 febbraio 2021)

## 2. ACCESSO AGLI ATTI DELLA COMMISSIONE PARITETICA STATO-REGIONE DI CUI ALL'ART.43 DELLO STATUTO SPECIALE DELLA REGIONE SICILIANA

E' pervenuta a questa Commissione richiesta di parere da parte del Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativa all'ostensibilità degli atti della Commissione paritetica Stato - Regione di cui all'art. 43 dello Statuto Speciale della Regione Siciliana, con riferimento allo specifico caso di seguito narrato.

In data ..... è giunta al Dipartimento la richiesta dell'Avv. .... che, in nome e per conto del suo assistito, ..... - ..... del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione ..... - ha chiesto, ai fini della sua difesa in giudizio, di reperire tutta la documentazione utile alla causa e di avere copia delle determinazioni assunte dalla Commissione paritetica Stato-Regione di cui all'art. 43 dello Statuto Speciale della Regione Siciliana in relazione al D.lgs. 373 del 2003, concernente l'esercizio nella suddetta Regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato. A tale riguardo l'Amministrazione ha rilevato che la richiesta di accesso riguarda *atti propedeutici all'adozione di atti normativi* per i quali, come noto, il diritto di accesso è escluso ai sensi del combinato disposto dell'articolo 24, comma 1, lettera c) della legge n. 241 del 1990 e dell'articolo 1, comma 1, lettere a) e b) del DPCM 27 giugno 2011, n. 143, Regolamento recante «L'individuazione dei casi di esclusione dal diritto d'accesso ai documenti amministrativi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 24. D'altro canto, osserva l'Amministrazione, la richiesta di accesso proviene da un avvocato in nome e per conto di un suo assistito, appellante nel ricorso n. .... / ..... pendente presso il Consiglio di Stato e per il quale è stata fissata l'udienza di merito per giorno ..... e che quindi l'accesso viene richiesto con una acclarata finalità difensiva in giudizio.

L'Amministrazione chiede dunque alla Commissione se nel caso di specie trovi applicazione l'articolo 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 ai sensi del quale “Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici” e, pertanto,

l'accesso debba essere concesso ovvero sia legittimo il diniego all'accesso ai predetti documenti detenuti da questo Dipartimento.

L'Amministrazione precisa inoltre che agli atti d'ufficio, considerato anche l'ampio lasso di tempo trascorso e tenuto conto che le funzioni di segreteria sono svolte da un Segretario nominato dalla Regione Siciliana, risultano soltanto alcuni verbali delle riunioni della Commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello Statuto della Regione Siciliana tenutesi nel periodo compreso tra ..... e .....

Sulla richiesta di parere così ricevuta la Commissione osserva quanto segue.

Nel caso in esame ci si trova sicuramente nell'ambito di applicazione dell'art. 24 comma 7 della Legge 241 del 1990 trattandosi di una chiara ipotesi di *accesso difensivo*. Come noto la norma "di chiusura" dell'art. 24 comma 7 riconosce (...) un'ulteriore facoltà di accesso, la quale dimostra una potenziale prevalenza sulle fattispecie ordinariamente preclusive della pretesa ostensiva, elencate nelle ipotesi di esclusione di cui ai punti precedenti della stessa norma. Tanto si desume dallo stesso tenore letterale del citato articolo 24, comma 7, secondo cui "deve *comunque* essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici" (Parere Consiglio di Stato – Sezione I -Adunanza di Sezione del 10 marzo 2021).

Le richiamate norme di esclusione non afferiscono poi a documenti "secretati" o "classificati" per i quali si porrebbe un diverso e più delicato problema di superamento del limite posto.

La ratio delle esclusioni dell'art. 24, comma 1, lett. c) - a tenore del quale «Il diritto di accesso è escluso [...] nei confronti dell'attività della pubblica Amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione» - è in sostanza quella di evitare possibili condizionamenti all'attività degli organi collegiali anticipando la conoscenza dei relativi processi decisionali. Tale esigenza può dirsi recessiva rispetto al reclamato diritto alla difesa.

A tale riguardo si osserva poi che la necessità difensiva indicata, lungi dall'essere genericamente dedotta, fa espresso riferimento ad una causa pendente in grado di appello innanzi al Consiglio di Stato, con fissazione a breve scadenza della prossima udienza.

In conclusione, ad avviso della Commissione, ben potrà essere consentito l'accesso alla documentazione richiesta, ovviamente nei limiti di quella parte della stessa che si trova nella effettiva detenzione agli atti della Amministrazione.

In tal senso è il parere della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 13 maggio 2021)

### 3. ACCESSO AGLI ATTI CONCERNENTE UN ESPOSTO RELATIVO ALLA REVOCA DI UNA PRESTAZIONE DI INVALIDITÀ

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte della Prefettura di ..... con riferimento alla questione di seguito narrata.

La Prefettura riceveva un esposto da parte di un cittadino relativo all'operato della Direzione Provinciale di ..... dell'Istituto Nazionale di Previdenziale Sociale - INPS, in relazione alla revoca della prestazione dell'assegno ordinario di invalidità, operata nei propri confronti.

Sulla base delle predette contestazioni la Prefettura richiedeva notizie all'INPS di ..... che, nella persona del responsabile dell'Ufficio Medico Legale, precisava le motivazioni giuridiche e di fatto sottese al provvedimento di revoca adottato, evidenziando - tra l'altro - che il precedente responsabile dell'Ufficio Medico Legale, ormai in quiescenza, aveva effettuato telefonate di protesta per l'avvenuta revoca della prestazione operata nei confronti del cittadino esponente, essendo venuto a conoscenza dei fatti.

La documentazione contenente tale riscontro e connesse dichiarazioni del Responsabile veniva ostesa all'originario esponente che ne aveva *medio tempore* fatto richiesta alla Prefettura.

Successivamente perveniva alla Prefettura altra istanza d'accesso da parte del menzionato ex responsabile dell'Ufficio Medico Legale il quale chiedeva: copia dell'iniziale esposto, copia della risposta fornita dall'attuale responsabile medico legale dell'Inps, nonché di ogni altro documento e comunicazione relativi al diniego di rinnovo del trattamento assistenziale per invalidità. Motivava l'istanza con riferimento alla circostanza che nei documenti richiesti si fa riferimento alla pregressa attività professionale dello stesso, nella valutazione medico legale di propria responsabilità.

L'attuale responsabile dell'Ufficio Medico Legale, interpellato in qualità di controinteressato all'accesso, si opponeva allo stesso contestando la legittimazione ad accedere del richiedente evidenziando, altresì, il carattere riservato della documentazione

richiesta, coperta da segreto professionale d'ufficio e al cui accesso il richiedente non avrebbe alcun titolo in quanto ormai in quiescenza.

La Prefettura chiede pertanto alla Commissione un parere in merito alla accessibilità di tali atti in particolare sotto il profilo della necessità di tutela della riservatezza.

Sulla richiesta di parere così ricevuta la Commissione osserva quanto segue.

Come correttamente evidenziato dall'attuale responsabile dell'Ufficio Medico Legale si rileva la terzietà dell'ex responsabile dell'Ufficio Medico Legale al procedimento di revoca della prestazione nei confronti del cittadino esponente. Conseguentemente non si ravvisa la titolarità di un interesse legittimante, ex art. 22 comma 1 lett. b) della Legge 241 del 1990, ad accedere alla intera documentazione richiesta articolata nei tre punti dell'istanza.

La sussistenza di un interesse qualificato all'accesso in capo al richiedente si rinviene infatti solo con riferimento a quello/i stralcio/i di documentazione in cui si menziona specificamente la personale figura dell'istante - ex responsabile dell'Ufficio Medico Legale - o si fa riferimento al suo operato. In tale senso è il parere della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 3 giugno 2021)

#### 4. ACCESSO, DA REMOTO, AL PROTOCOLLO INFORMATICO DEL COMUNE

E' pervenuta a questa Commissione richiesta di parere da parte di un Consigliere comunale del Comune di ..... avente ad oggetto la possibilità per il Consigliere comunale di accedere "da remoto" al protocollo informatico dell'Ente.

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

La Commissione si è espressa numerose volte in senso favorevole alla accessibilità diretta "da remoto" al protocollo informatico dell'Ente, tramite concessione di *password* di servizio ai Consiglieri comunali. In virtù di tale attribuzione, si precisa, il Consigliere comunale può accedere al protocollo dell'Ente non solo dalla sede dello stesso ma da

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

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

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

A seguito dell'accesso così esercitato – non quindi a tutti i documenti dello stesso, si ribadisce, ma ai dati di sintesi ricavabili dal protocollo – il Consigliere comunale procederà

alla formulazione della istanza di accesso, specifica e dettagliata, recante l'indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione dell'oggetto dell'accesso.

Tali cautele, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, derivano dall'esigenza che il Consigliere comunale non abusi del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi od aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico” (C.d.S. Sez. V, 11.12.2013 n. 5931). Si ricorda infatti, per completezza di analisi, che le richieste ostensive dei consiglieri comunali devono essere sempre funzionalmente connesse all'esercizio del mandato amministrativo ed alle relative funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

Si ribadisce inoltre che il Consigliere comunale, ex art. 43.2 del TUEL, è tenuto al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge ed allo stesso è fatto divieto di divulgare i dati appresi se non ricorrono le condizioni di cui al Dlgs 196 del 2003 e, nella ipotesi di eventuale violazione di tale obbligo di riservatezza, si configura una responsabilità personale dello stesso.

In tali sensi è il parere della Commissione sulla richiesta avanzata.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 23 giugno 2021)

5. ACCESSO ALLA RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SULLA CONCLUSIONE DELL'ISTRUTTORIA SUL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'ENTE LOCALE DA PARTE DEI CONSIGLIERI COMUNALI

E' pervenuta a questa Commissione richiesta di parere da parte del Comune di .....  
..... relativa al diritto di accesso dei consiglieri comunali in riferimento alla questione di seguito esposta.

Il predetto Comune ha adottato, con deliberazione consiliare n. .... del ....., il "Piano di riequilibrio finanziario pluriennale ...../....., come da artt. 243-bis e segg. del TUEL" nel cui iter è prevista una relazione del Magistrato istruttore del competente ufficio di controllo della Corte dei Conti sulla conclusione dell'istruttoria sul predetto piano dell'Ente. In data ..... vi è stata la convocazione dell'Adunanza della Corte dei Conti per deliberare sulle osservazioni del Magistrato istruttore nell'ambito della quale l'Amministrazione Comunale ha predisposto "memorie difensive in merito all'oggetto del deferimento".

Alcuni consiglieri comunali hanno formulato richiesta di accesso ai documenti amministrativi, per l'esercizio del mandato elettivo, al fine di ottenere visione ed estrarre copia della citata relazione del Magistrato della Corte dei Conti.

Il Comune di ..... evidenzia nella richiesta di parere in oggetto che, con deliberazione consiliare n. ..../....., ha adottato un regolamento comunale che disciplina l'accesso agli atti amministrativi da parte dei consiglieri comunali, prevedendo all'art. 10 "tutta una serie di documenti sottratti all'accesso".

L'art. 10 prevede, tra l'altro, espressamente che: "L'accesso è escluso per i seguenti atti:

- 1) Documentazione facente parte di carteggi in fase istruttoria, in ordine a cui non siano ancora intervenute le determinazioni definitive;
- 2) Gli atti procedurali afferenti un procedimento non concluso con un provvedimento;

3) Gli atti afferenti attività ed organi giurisdizionali”.

Per quanto sopra, tenuto conto della natura degli atti richiesti, del dovere di collaborazione degli uffici comunali con i consiglieri comunali nonché della citata previsione regolamentare che potrebbe escludere dal diritto di accesso diverse tipologie di atti e documenti, il Comune chiede alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di esprimere parere in merito al diritto di ostensione dei documenti eventualmente spettante ai consiglieri comunali richiedenti.

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

La Commissione si è espressa numerose volte in merito al diritto di accesso dei consiglieri comunali ed alla relativa ampiezza. Gli stessi, come noto, ex art. 43, II comma, del d.lgs. 267 del 2000 hanno diritto di ottenere dagli uffici del Comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, “tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato”. Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, gli stessi “hanno un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni, anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché di esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nel suo ambito, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale”.

Pertanto al Consigliere comunale, in ragione del particolare *munus* dallo stesso espletato, viene riconosciuto un diritto dai confini più ampi che incontra come unico limite che esso sia esercitato “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).

Tutto ciò premesso si osserva che appare di dubbia legittimità la previsione di limitazioni così (numerose e) ampie al diritto di accesso dei consiglieri comunali, contenute nell' art. 10 dal Regolamento sull' Accesso del Comune - anche a causa della “generica formulazione” delle stesse o di alcune di esse.

Ad avviso della Commissione tale vizio di formulazione si rinviene in special modo nella previsione di cui al punto 3) della richiesta di parere, di cui si dirà più diffusamente in seguito, intanto osservando - con ordine - quanto segue.

Quanto ai documenti di cui punti 1) e 2) della richiesta di parere, sopra riportati, appare in primo luogo necessario ricordare che, ai sensi degli artt. 10 e 43 del Decreto Legislativo n. 267 del 2000, i Consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici comunali non solo il libero ed incondizionato accesso ai “*documenti amministrativi*” 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. Pertanto anche gli atti ancora in fase di istruttoria rientrano, in ogni caso, nell'*ambito informativo* previsto dall'articolo 43.

In linea generale pertanto qualora i documenti oggetto di istanza siano materialmente formati ed esistenti agli atti della Amministrazione, essi devono essere resi accessibili, mentre gli atti ancora in fase istruttoria rientrano comunque nell'ambito informativo come sopra richiamato. Si ricorda inoltre che, anche nei confronti dei privati cittadini, sono infatti oggetto di accesso tanto i provvedimenti amministrativi - come tali già efficaci - quanto i documenti, che rappresentino il contenuto di atti “anche interni ... e concernenti attività di pubblico interesse”, purché detenuti da una pubblica Amministrazione.

Nel caso specifico del Consigliere comunale poi, in ragione del relativo *munus*, è possibile ravvisare un interesse conoscitivo anche nella fase di “formazione della volontà” dell'ente ai fini della verifica del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'Ente locale, in un'ottica di tutela degli interessi pubblici.

Quanto infine alla documentazione di cui al punto 3) della richiesta di parere la Commissione, come anticipato, osserva che appare illegittima – nonché immotivata -

l'esclusione *tout court* dall'accesso degli "atti afferenti attività ed organi giurisdizionali". Deve evidenziarsi nuovamente la assoluta genericità dell'espressione utilizzata che rende finanche difficile la precisa individuazione degli atti che, secondo il Comune, dovrebbero risultare sottratti all'accesso in relazione ad una qualunque riferibilità all'intero ambito *giurisdizionale*. Tale vaghezza consente di "piegare" la norma nel senso della esclusione dall'accesso, in contrasto con l'ampia previsione dell'art. 43 comma 2 del TUEL che finirebbe in tal modo per risultare svuotata di contenuto.

La norma regolamentare posta dal Comune non si riferisce infatti meramente agli "atti giudiziari" ma ad atti genericamente attinenti - si ripete - sia ad attività, sia ad organi giurisdizionali i quali ad avviso della Commissione non possono essere *de plano* esclusi dall'accesso, senza alcuna valutazione del caso singolo, e ben potendo essere di interesse per il Consigliere comunale nell'espletamento del proprio mandato.

Ciò ovviamente salvo che sussistano impedimenti connessi all'esistenza di segreti istruttori, d'indagine o alla ricorrenza di ipotesi di esclusione dall'accesso previste da norme speciali.

Quel che deve essere valutato – secondo il parere della Commissione, ed in linea con la recente giurisprudenza amministrativa - è che l'istanza muova da un'effettiva esigenza collegata all'esame di questioni proprie dell'assemblea consiliare e che, pertanto, sia riconnessa all'esercizio delle sue funzioni all'interno dell'assemblea di cui fa parte.

Nello specifico caso sotteso alla richiesta di parere in esame si osserva che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale è atto amministrativo generale dell'ente locale, alla cui adozione ed approvazione partecipa il Consiglio comunale. A seguito della Relazione del Magistrato istruttore dell'ufficio di controllo della Corte dei Conti – che si inserisce nell'iter *ex lege* previsto per l'adozione del piano di riequilibrio pluriennale - l'Amministrazione era chiamata poi alla redazione di memorie da presentare a riscontro ed a relativa controdeduzione.

Conseguentemente ad avviso della Commissione il contenuto della predetta relazione ben poteva – e doveva - essere reso noto ai Consiglieri richiedenti. Né vale ad escluderlo

dall'accesso la “afferenza ad organo giurisdizionale”, secondo la sibillina previsione del Regolamento sull'accesso.

Pertanto se è vero che secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato “non appare sufficiente rivestire la carica di Consigliere per essere legittimati *sic et simpliciter* all'accesso” ma occorre sempre “la finalizzazione dell'accesso ai documenti in relazione all'espletamento del mandato” che ne costituisce il presupposto legittimante, è pur vero che tale interesse non può non ravvisarsi nell'ambito di un procedimento di adozione di un atto amministrativo generale al quale il Consiglio comunale è deputato.

A voler puntualizzare si può pervenire alla conclusione, già peraltro prima cennata, che deve dirsi sussistente l'esigenza che dalle istanze d'accesso dei Consiglieri comunali debba comunque evincersi la strumentalità – che non deve essere meramente presunta – della richiesta con lo svolgimento dei compiti istituzionali del Consigliere che come detto, ne costituisce il presupposto legittimante ma anche il relativo limite.

In tali sensi è il parere della Commissione sulla richiesta avanzata.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 23 giugno 2021)

6. ACCESSO DI UN CONSIGLIERE COMUNALE AGLI INDIRIZZI DEI CITTADINI, COMPRESIVI DEI CONTATTI TELEFONICI.

In riscontro al quesito, di cui in oggetto, trasmesso a mezzo PEC il ....., si specifica che relativamente al diritto di accesso del Consigliere comunale si applica l'art. 43, comma 2, del d. lgs. n. 267 del 2000 che stabilisce che i Consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del Comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato e, di norma, il diritto d'accesso loro riconosciuto non incontra limitazioni nel diritto alla riservatezza dei controinteressati.

In particolare, con riferimento a tale problematica, la giurisprudenza ha chiarito che il diritto di accesso del Consigliere comunale non può essere compreso neppure per esigenze di tutela di riservatezza dei terzi con riferimento ai dati sensibili, eventualmente contenuti nei documenti oggetto di accesso, che siano necessari all'espletamento del mandato, in quanto il Consigliere stesso è tenuto al segreto, nei casi specificamente determinati dalla legge (Consiglio di Stato n. 5879 del 2005; Cons. Stato, Sez. V, 4.5.2004 n. 2716; Tar Sardegna, sez. II, 30.11.2004 n. 1782). Al Consigliere è comunque fatto divieto di divulgare tali dati se non ricorrono le condizioni di cui al D. Lgs n.196 del 2003 come modificato dal D. Lgs n. 101 del 2018 e, nell'ipotesi di eventuale violazione degli obblighi di riservatezza, si configura una responsabilità personale dello stesso.

Infine si fa presente che, più volte, nei propri pareri (vedi, tra gli altri, Parere reso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 19/12/2017) la Commissione per l'accesso ha chiarito che "Il Consigliere comunale deve essere portatore di un interesse all'accesso strumentale allo svolgimento del proprio *munus* e, tal proposito - in linea con la giurisprudenza del Consiglio di Stato - permane l'esigenza che le istanze siano comunque formulate in maniera specifica, 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, 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)".

Premesso quanto sopra, nel caso di specie, si osserva che l'accesso agli indirizzi ed ai contatti telefonici dei cittadini richiesti dal Consigliere comunale, poiché, a quanto riferito non è stato motivato, appare non rientrare nel diritto di accesso ex art. 43 TUEL.

Viceversa, qualora la richiesta sia specificamente e adeguatamente motivata dal Consigliere comunale, il quale esponga le ragioni per cui i documenti richiesti siano necessari per lo svolgimento del suo mandato, allora, certamente dovrà essere concessa l'ostensione dei dati richiesti, fermo restando l'obbligo di riservatezza in capo allo stesso Consigliere.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 13 ottobre 2021)

## SELEZIONE DELLE DECISIONI PIÙ RILEVANTI RESE DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2021

1. ACCESSO A COPIA DEL PROPRIO FASCICOLO AZIENDALE PERSONALE CONTENENTE ATTESTAZIONI E CERTIFICAZIONI RELATIVE ALL'ATTIVITÀ FORMATIVA E LAVORATIVA DEL MEDESIMO ACCEDENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** .....

### FATTO

Il signor ..... in data ....., ha presentato un'istanza d'accesso rivolta alla ..... di ....., concessionaria di demanio portuale, della quale è dipendente, chiedendo copia del proprio fascicolo aziendale personale contenente attestazioni e certificazioni relative alla attività formativa e lavorativa del medesimo.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sull'istanza *de qua*, il signor ..... con ricorso del ..... adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso, ex art. 25 della legge n. 241/1990, e adottasse le conseguenti determinazioni.

### DIRITTO

Il ricorso è fondato e meritevole di essere accolto poichè l'istanza d'accesso presentata ha ad oggetto documentazione personale del richiedente, come tale sempre accessibile da parte dello stesso. L'Amministrazione adita dovrà pertanto consentire accesso integrale ai documenti richiesti dal ricorrente.

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 20 gennaio 2021)

## 2. ACCESSO A DOCUMENTAZIONE INESISTENTE AL MOMENTO DELL'ISTANZA

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Istituto Nazionale di Previdenza Sociale – Direzione Provinciale di .....

### FATTO

Il sig. ....., in data ....., ha presentato un'istanza rivolta alla Direzione Provinciale di ..... dell'INPS chiedendo di accedere a “*copia della determinazione di pagamento relativa al (proprio) trattamento di fine servizio*”, al fine di poter tutelare i propri interessi in sede giudiziaria.

L'Amministrazione adita riscontrava l'istanza con provvedimento del ..... deducendo che non si era ancora provveduto all'emanazione di alcun provvedimento relativo al trattamento previdenziale del sig. ....., precisando che il diritto al TFS del medesimo sussiste dal ..... ed è esigibile entro .....

Avverso tale provvedimento il sig. .... ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

Per veniva memoria della Amministrazione resistente la quale ribadiva che al momento della proposizione dell'istanza di accesso “il prospetto TFS non poteva essere inoltrato in quanto la sede non aveva ancora elaborato il calcolo, circostanza che a tutt'oggi non determina un ritardo nel procedimento amministrativo come da normativa previdenziale”. Precisava che si sarebbe proceduto nei giorni seguenti alla determinazione dell'importo spettante a titolo TFS al signor ..... ed alla trasmissione al medesimo del relativo prospetto.

## DIRITTO

La Commissione osserva che il ricorso presentato non può essere accolto per inesistenza della documentazione al momento della proposizione dell'istanza d'accesso, non essendo ancora stato elaborato dalla Amministrazione il prospetto TFS richiesto dalla Amministrazione, ancora in termini.

La Commissione, tuttavia, in ossequio al principio di economicità osserva che il ricorrente vanta un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della Legge 241 del 90, che ha comunque ad oggetto documentazione personale del richiedente, come tale sempre accessibile dallo stesso.

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo respinge, con le precisazioni di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 20 gennaio 2021)

3. ACCESSO A DOCUMENTI AFFERENTI SCHEDE TECNICHE ED INFORMAZIONI DA INDICARE IN ETICHETTA INDICANTE LA COMPOSIZIONE RELATIVAMENTE ALLE MASCHERINE IMMESSE SUL MERCATO ITALIANO E/O EUROPEO

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazioni resistenti:** Commissario Straordinario per l’Emergenza Covid 19

FATTO

Il ..... e l’Associazione ....., per il tramite del legale rappresentante *pro tempore* avv. ...., hanno presentato un’istanza d’accesso di identico contenuto, datata ....., rivolta al Ministero della Salute, al Commissario Straordinario per l’Emergenza Covid 19, al Dipartimento della Protezione Civile, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, all’Asl ..... e all’ATS della Città .....

Chiedevano in particolare di accedere a:

*“tutti gli atti e/o documenti inerenti la normativa/approvvigionamento/schede tecniche ed informazioni da indicare in etichetta indicante la composizione relativamente alle mascherine immesse sul mercato Italiano e/o Europeo;*

*tutti gli atti e/o documenti inerenti le dichiarazioni e/o autocertificazioni di sicurezza, in particolare laddove già trattato l’argomento in merito all’elemento “biossido di titanio” relativamente alle mascherine immesse sul mercato Italiano e/o Europeo”.*

Motivavano l’istanza con riferimento alle finalità statutarie delle Associazioni con particolare riferimento, nel caso di specie, all’interesse delle stesse alla conoscenza della *eventuale tossicità di alcune mascherine* presenti sul mercato *perchè contenenti biossido di titanio, cancerogeno*, circostanza questa evidenziata da alcuni articoli di stampa.

Il Commissario Straordinario per l’Emergenza Covid 19, con provvedimento del ....., rigettava l’istanza eccependo la carenza di un interesse diretto, concreto e attuale all’accesso richiesto, apparendo l’istanza preordinata ad un controllo generalizzato delle pubbliche Amministrazioni, inammissibile *ex lege*. Forniva comunque chiarimenti relative

al *modus operandi* adottato dalla struttura prima dell'immissione sul mercato dei dispositivi medici (DP) e dispositivi di protezione individuale (DPI) nell'esercizio dei poteri conferitigli per legge.

Avverso tale provvedimento di rigetto le Associazioni istanti hanno adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso, ex art. 25 della legge n. 241 del 1990, ed adottasse le conseguenti determinazioni.

Il ricorso appare pertanto esclusivamente rivolto nei confronti del Commissario Straordinario per l'Emergenza Covid 19, in relazione al predetto provvedimento di rigetto.

Perveniva memoria del Commissario Straordinario per l'Emergenza Covid 19, ....., il quale, nel ribadire le argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto, precisava che l'istanza non poteva essere accolta a fronte della estrema genericità della stessa. In particolare ha eccepito che: *“anche a voler dar seguito alla richiesta di accesso, questa Struttura non sarebbe stata messa nelle condizioni di recuperare la documentazione e gli atti richiesti in quanto, in alcun modo specificati dalle richiedenti. Tale genericità avrebbe sottoposto, infatti, questa Amministrazione “a ricerche incompatibili sia con la funzionalità dei plessi, sia con l'economicità e la tempestività dell'azione amministrativa” (Cons. Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2016, n. 68). Ma vi è di più, l'istanza de quo, si riferiva a tutte le mascherine immesse sul mercato (italiano e finanche europeo), di ogni e qualsivoglia tipologia, evidenziando ulteriormente la eccessiva genericità della richiesta. Senza contare, come detto, l'inattendibilità delle fonti richiamate (le testate ....., .....e un filmato mandato in onda sul ..... ..).*

*L'unica citazione che potrebbe avere un qualche rilievo è relativa ad uno studio (l'unico a dire il vero) dell'Istituto francese ..... - ....., che attribuirebbe “un ruolo potenzialmente cancerogenico collegabile al titanio collegabile 71”. Tale ricerca, tuttavia, non viene pubblicata neanche per estratto, né le associazioni hanno fornito un link presso cui reperirla per effettuare i riscontri del caso (quindi la tipologia delle mascherine su cui esisterebbe tale pericolo, ciò al fine di verificarne l'utilizzo anche in Italia) e, quindi, accertare la veridicità tecnico — scientifica di quanto asserito”. Ha ribadito la massima trasparenza del proprio operato dichiarando “la piena volontà di rendersi parte attiva qualora quanto affermato dalle ricorrenti Associazioni venisse in qualche modo provato e/o accertato, se del caso, anche notiziando le competenti Procure perché compiano le dovute indagini”.*

## DIRITTO

La Commissione preliminarmente osserva che deve riconoscersi, in astratto, la legittimazione delle Associazioni istanti ad accedere alla tipologia di documentazione richiesta, pertinente con le finalità statutarie delle stesse ed alla tutela dei consumatori con particolare riguardo, nel caso di specie, al diritto alla salute. Ciò premesso la Commissione ritiene di condividere le eccezioni sollevate dal Commissario Straordinario, tanto nel provvedimento di diniego quanto nella memoria difensiva, relative alla estrema genericità della richiesta ostensiva.

In primo luogo si rileva l'indeterminatezza dell'oggetto dell'istanza, per il generico riferimento ad una pluralità indeterminata di documenti non individuati nonché, in secondo luogo, la vastità dell'ambito di riferimento degli stessi – mercato Italiano/Europeo – tale da coinvolgere, astrattamente, una mole vasta ed indefinita di documenti.

Tale controllo diffuso, si evidenzia, non è ammissibile tramite lo strumento dell'accesso *ex lege* 241 del 1990.

Esso può essere operato, invece, tramite l'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5.2 del Dlgs 33 del 2013 che prevede: “allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis”. La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi non è, però, competente *ex lege* in ordine a tale forma di accesso.

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo dichiara inammissibile.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 20 gennaio 2021)

#### 4. ACCESSO AMBIENTALE

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

contro

**Amministrazione resistente:** Prefettura di .....

#### FATTO

L'Organizzazione ..... ha presentato alla Prefettura di ..... un'istanza datata ..... avente ad oggetto copia delle "considerazioni già inviate all'Ufficio Territoriale di Governo", citate in un documento alla medesima Associazione notificato. Si riferiva in particolare alle considerazioni inviate dal Comune di ..... alla Prefettura di ....., relative alle problematiche legate alle Antenne Radio Base, in relazione al problema dell'inquinamento elettromagnetico ed acustico.

Evidenziava la propria legittimazione all'accesso in ragione della rappresentanza della Associazione "per il pubblico interesse".

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sull'istanza così presentata la ....., per il tramite del rappresentante ..... presentava, nei termini, ricorso alla Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

#### DIRITTO

Il ricorso deve dirsi fondato e quindi meritevole di essere accolto perché la documentazione oggetto di istanza appare espressamente richiamata in un provvedimento direttamente indirizzato alla richiedente stessa. Inoltre l'associazione vanta un interesse differenziato all'accesso *de quo* avente ad oggetto documentazione comunque attinente alla tematica *ambientale* a cui l'attività della associazione istante è direttamente connessa. Il nostro ordinamento considera, infatti, "informazione ambientale" qualsiasi informazione contenuta in provvedimenti amministrativi ma anche in atti endo-procedimentali (lettere, relazioni, nastri, video, pareri etc.) che abbiano attinenza con l'ambiente, intendendo con ciò sia quella relativa allo stato dell'ambiente sia quella relativa alle attività, ai

provvedimenti ed alle decisioni della pubblica Amministrazione che abbiano un qualche effetto sull'ambiente.

### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 12 febbraio 2021)

5. VETUSTÀ DELLA DOCUMENTAZIONE A CUI SI CHIEDE DI ACCEDERE – CESSAZIONE PER L'AMMINISTRAZIONE, DELL'OBBLIGO DI DETENZIONE DELLA STESSA. SOSTITUZIONE DELL'INVIO DI DOCUMENTI CARTACEI CON LA PUBBLICAZIONE SUI SITI ISTITUZIONALI DI TUTTE LE INFORMAZIONI RELATIVE ALLA POSIZIONE INDIVIDUALE DEL SINGOLO UTENTE CHE RENDE DI FATTO 'INESISTENTE' IN FORMA DOCUMENTALE QUANTO RICHIESTO

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Istituto Nazionale di Previdenza Sociale - Gestione Dipendenti Pubblici - Direzione Provinciale di .....

FATTO

Il signor ..... ha presentato alla Direzione Provinciale di ..... dell'INPS un'istanza di accesso, datata ..... chiedendo "copia di tutti i cedolini relativi alla propria pensione (...) percepiti da ..... a ....."

Motivava l'istanza evidenziando il proprio diritto essere messo nelle condizioni di controllare i calcoli effettuati dall'INPS (...), al fine di verificare l'esatto adempimento, da parte dell'Istituto previdenziale, delle incombenze relative alla liquidazione e messa in pagamento delle competenze contenute nel Decreto Dirigenziale nr. .... / ..... / ..... Allegava quindi una finalità difensiva della documentazione richiesta.

L'Amministrazione riscontrava l'istanza con provvedimento del ..... nel quale forniva concrete spiegazioni sulla posizione personale del richiedente ed al calcolo del relativo trattamento pensionistico, dichiarando però irricevibile la richiesta dei cedolini dal ..... *"atteso anche che trattasi di materiale di oltre 40 anni fa, peraltro non in possesso dello scrivente Istituto, in quanto il tutto è stato sostituito dai supporti informatici, che conservano in banca dati l'importo della pensione annua lorda succedutosi nel tempo, nel suo caso dal 1.1.1990"*

Avverso il predetto provvedimento il sig. .... ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso ed adottasse le conseguenti determinazioni.

E' pervenuta memoria della Amministrazione resistente la quale ha ribadito le argomentazioni già avanzate nel provvedimento impugnato precisando in particolare quanto segue:

1) *gli elenchi cartacei collettivi dei cedolini, già inoltrati dal ..... al sig. .... , essendo molto risalenti nel tempo, sono stati destinati al macero e, conseguentemente, non sono, allo stato, materialmente esistenti e detenuti dall'Ente previdenziale (art. 22, comma 6, della legge 241/90 s.m.i.);*

2) *la richiesta di verificare la correttezza degli importi corrisposti dall'Ente previdenziale mediante i cedolini è stata comunque accolta, atteso che le informazioni contabili presenti nei cedolini richiesti sono altresì ricavabili dai prospetti contabili ed informatici che sintetizzano l'importo della PAL erogata dal 01/01/1990 a tutt'oggi già in possesso del sig. .... in quanto inviati al procuratore dello stesso e al patronato ..... con pec prot. INPS ..... , del ..... con relativa spiegazione del modus operandi dell'Istituto fornita, da ultimo, a mezzo pec prot. INPS. ...., del .....*;

3) *gli unici cedolini reperibili sono quelli emessi dal 2005 al 2020 (12x16=192 cedolini) e che gli stessi sono facilmente reperibili dal richiedente così come dalla generalità dei pensionati, sul sito dell'Istituto mediante le proprie credenziali d'accesso e che, conseguentemente la documentazione richiesta risulta "manifestamente sproporzionata, sovrabbondante nonché parzialmente inconferente", rispetto all'esigenza di verificare la correttezza degli importi corrisposti dall'Ente previdenziale atteso che, non solo l'Istituto ha già provveduto in plurime occasioni a soddisfare detta richiesta ma anche perché, si ribadisce, i cedolini dal ..... al ....., comunque, non detenuti da questa Amministrazione, non concernono in alcun modo l'applicazione del decreto 5/1/M di cui l'odierno ricorrente contesta l'esatto adempimento.*

## DIRITTO

Sul ricorso presentato la Commissione osserva quanto segue. Pur essendo indubitabile la sussistenza in capo al richiedente di un interesse qualificato all'accesso richiesto – ex artt. 7 e 10 della Legge 241 del 1990 – la Commissione prende atto delle osservazioni della Amministrazione resistente, ritenendo di condividerle. La vetustà di parte della documentazione richiesta ha fatto cessare, per l'Amministrazione, l'obbligo di detenzione della stessa che di fatto, non esiste più. Allo stesso modo la sostituzione dell'invio di documenti cartacei con la pubblicazione sui siti istituzionali di tutte le

informazioni relative alla posizione individuale del singolo utente rende di fatto “inesistente” in forma documentale quanto richiesto.

Si osserva inoltre che l’Amministrazione ha tenuto un atteggiamento di fattiva collaborazione attraverso il riscontro delle diverse istanze ricevute, l’invio di documentazione e l’elaborazione di spiegazioni concrete della vicenda individuale.

In un’ottica di massima trasparenza, al fine di agevolare l’accesso informatico del richiedente all’area personale del sito, si invita la Amministrazione a voler specificare al ricorrente il relativo *link* di consultazione e le modalità.

Si dispone altresì l’invio al ricorrente, a cura della Segreteria, della memoria della Amministrazione resistente ritenuta di interesse per il medesimo.

#### PQM

La Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo rigetta per inesistenza materiale della documentazione richiesta invitando però l’Amministrazione a ribadire al ricorrente il *link* di accesso e consultazione all’area personale del sito istituzionale per il reperimento delle informazioni richieste, disponendosi altresì l’invio al ricorrente, a cura della Segreteria, della memoria della Amministrazione resistente.

(Decisione della Commissione per l’accesso adottata nella seduta del 12 febbraio 2021)

6. ACCESSO AD AUTORIZZAZIONE ALL'INSTALLAZIONE DI TRALICCI ELETTRICI, COLLOCATI SUL FONDO DELL'ACCEDENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** E-distribuzione S.p.A.

FATTO

La sig.ra ....., per il tramite dell'avv. .... di ....., ha presentato in data ..... un'istanza rivolta alla E-Distribuzione Spa, società di gestione di fornitura elettrica, chiedendo di accedere alla “*autorizzazione all'installazione di n. .... tralicci che conducono una linea elettrica collocati sul fondo della mia assistita, come in premessa identificata, sito nel Comune di ..... (.....) al foglio ..... part. n. .... e n. ....*”.

Motivava l'istanza con riferimento alla avvenuta collocazione dei predetti ..... tralicci sul fondo di sua proprietà sito nel Comune di ..... (.....) ed evidenziando la necessità di verificare il titolo in forza del quale era stata costituita tale servitù coattiva di elettrodotto.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sull'istanza così presentata la signora ....., per il tramite dell'Avv. ....., ha adito nei termini la Commissione affinché esaminasse il caso.

DIRITTO

La Commissione osserva che il ricorso deve considerarsi fondato e quindi meritevole di essere accolto vantando la ricorrente un interesse qualificato all'accesso richiesto in considerazione della propria qualità di proprietaria del fondo su cui sono stati impiantati i menzionati tralicci elettrici ed avendo pertanto a diritto a visionare la documentazione relativa alla servitù di elettrodotto sullo stesso costituita. L'Amministrazione adita dovrà pertanto consentire accesso integrale alla documentazione richiesta.

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 12 febbraio 2021)

7. ACCESSO DEL SINDACATO SCOLASTICO AI NOMINATIVI DEL PERSONALE CHE HA RICEVUTO I COMPENSI ATTINTI DAL FIS - FONDO INTEGRATIVO D'ISTITUTO, AGLI INCARICHI CONFERITI E ALLA QUOTA DEL FONDO EROGATA CIACUN DOCENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazioni resistenti:** Istituto .....

FATTO

Il ....., in qualità di rappresentante sindacale della ..... di ..... formulava richiesta di accesso ed estrazione copia della seguente documentazione *«informativa Successiva a.s. ....- ..... recante i nominativi del personale che ha ricevuto i compensi attinti dal FIS [Fondo Integrativo d'Istituto], gli incarichi conferiti e la quota del Fondo erogata a ciascun dipendente per lo svolgimento degli incarichi stessi» nonché "copia dell'Informativa sull'assegnazione fondi ex c.126 art. I L 13 luglio 2015 n. 107 - valorizzazione del merito del personale docente a.s. ..../ ..... recante i nominativi dei docenti che hanno ricevuto il "bonus premiale" e la quota erogata a ciascuno».*

A fondamento veniva dedotta la circostanza che le informazioni richieste erano necessarie a consentire alle organizzazioni sindacali la verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse.

Il ..... la Dirigente Scolastica negava l'accesso sul presupposto che *«non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche Amministrazioni» e «per carenza di un interesse diretto, concreto ed attuale».*

Avverso tale provvedimento il ricorrente proponeva nei termini ricorso alla Commissione.

Per veniva memoria dell'Amministrazione, che deduceva che l'istanza di accesso non conteneva alcuna firma autografa e/o digitale, facendo parte ricorrente riferimento ad una richiesta del ..... protocollata al n. .... del giorno seguente (.....), mentre il documento che riguarda l'I.C. di ..... aveva come numero di protocollo il n. ..../.....

Inoltre circa l'interesse posto a fondamento dell'istanza di accesso, ossia che *“tali informazioni sono necessarie a consentire alle organizzazioni sindacali ..... e ..... di ..... la verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo della risorse”*, deduceva che la sig.ra ....., rappresentante sindacale della ..... di ....., non aveva sottoscritto il ricorso alla Commissione e che la RSU della Scuola non aveva inoltrato alcuna richiesta di chiarimento.

Infine rilevava che nella Provincia di ..... erano state inoltrate moltissime istanze di accesso da parte della ricorrente organizzazione sindacale.

La Commissione, nella seduta del ..... riteneva necessario che la parte ricorrente fornisse la precisazione in ordine a quale documentazione intendesse accedere e a precisare il numero di protocollo, nonché fornisse chiarimenti in ordine all'interesse sotteso con peculiare riferimento *“alla verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa d'istituto sull'utilizzo delle risorse da parte della ..... e ..... di .....”*, interrompendo nelle more i termini di legge.

La ricorrente forniva i chiarimenti richiesti e segnatamente, quanto all'interesse, ha rappresentato che l'interesse di ..... è l'accesso integrale dei dati di distribuzione del FIS per ogni singolo beneficiario (prospetto analitico degli importi erogati a ciascun beneficiario e per quale incarico) e ciò proprio per verificare il rispetto dei criteri e la corretta applicazione del Contratto di Istituto in materia di distribuzione del FIS, come previsto dalla normativa di settore, che riconosce al Sindacato il potere di partecipare alla procedura di assegnazione del FIS e di verificare l'utilizzo delle risorse del FIS, anche alla luce della sentenza del Consiglio di Stato n. 2018 n. 4417.

## DIRITTO

Per quanto attiene alla legittimazione del Sindacato l'orientamento della giurisprudenza amministrativa è costante ed univoco ritendendo sussistente il diritto dell'Organizzazione sindacale ad esercitare l'accesso agli atti della P.A. per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del Sindacato quale istituzione esponentiale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli

iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione (in tal senso, Cons. Stato Sez. VI, 20/11/2013, n. 5511).

Nel caso di specie il documento richiesto inerisce certamente alle prerogative del Sindacato in quanto tale e ai diritti di informazione del Sindacato posti a salvaguardia degli aspetti più significativi del rapporto di lavoro, vantando un interesse di tipo endoprocedimentale all'ostensione, in forza del combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge n. 241 del 1990.

Le Organizzazioni sindacali sono parte del procedimento di formazione del Fondo di istituto nonché di accesso allo stesso da parte dei lavoratori e di ripartizione delle risorse finanziarie, di talché, hanno diritto a conoscere, acquisendone la copia, i dati di distribuzione del FIS per ogni singolo beneficiario (prospetto analitico degli importi erogati a ciascun beneficiario e per quale incarico) e ciò proprio per verificare il rispetto dei criteri e la corretta applicazione del Contratto di Istituto in materia di distribuzione del FIS, trattandosi di un accesso partecipativo e non solo conoscitivo, “la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici” (art. 24, comma 7, primo periodo, l. 241 del 1990), vale a dire gli interessi dei quali il Sindacato è portatore sia quale ente esponenziale dei lavoratori iscritti sia quale soggetto coinvolto nel procedimento di formazione e di distribuzione delle risorse del Fondo di istituto.

Non risulta pertanto pertinente, a giudizio di questa Commissione, l'obiezione di parte resistente secondo cui la richiesta di accedere alla documentazione configurerebbe un tentativo di controllo generalizzato dell'operato dell'Amministrazione, atteso che la qualificazione di parte procedimentale della posizione del richiedente esclude in radice tale possibilità.

Inoltre, considerato che i Sindacati hanno partecipato alla relativa procedura viene in rilievo anche il diniego di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali i ricorrenti hanno diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241 del 1990.

La Commissione osserva, peraltro, che la tutela della riservatezza dei terzi non viene in rilievo, trattandosi dell'ostensione degli importi erogati, vantando il Sindacato un interesse differenziato, anche di carattere difensivo, a verificare la correttezza della valutazione e non potendo il personale che ha ricevuto l'importo essere considerato "controinteressato".

D'altronde, sulle Organizzazioni sindacali graverà l'obbligo di non divulgare il contenuto della documentazione oggetto dell'istanza di accesso, se non nelle sedi istituzionali e laddove "strettamente indispensabile" (art. 24, comma 7, ultimo periodo, L. n. 241 del 1990) e di non utilizzarlo per scopi diversi da quelli propri dell'Organizzazione sindacale.

#### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 12 febbraio 2021)

8. ACCESSO DI UN CARABINIERE IN CONGEDO A COPIA DELLA DOCUMENTAZIONE CARATTERISTICA AFFERENTE ALLE PROPRIE VALUTAZIONI

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Comando Legione Carabinieri .....

FATTO

Il ....., Luogotenente dei Carabinieri in congedo con trattamento pensionistico di inabilità a carico dell'Inps, formulava all'Amministrazione resistente istanza di accesso ed estrazione copia della documentazione caratteristica afferente alle proprie valutazioni dal ..... al .....

Il ..... l'Amministrazione resistente ha negato l'accesso rilevando che l'istanza «*non trova possibilità di accoglimento, difettando nella motivazione*».

Avverso tale rigetto il ..... propone ricorso alla Commissione, sostenendo di essere titolare di una posizione giuridicamente tutelata in relazione agli atti contenuti nel proprio fascicolo personale senza che occorra esternare la presenza di un concreto ed immediato interesse.

E' pervenuta memoria dell'Amministrazione che ha sostenuto che non sussiste un legame tra la finalità dichiarata e i documenti richiesti.

DIRITTO

La Commissione rileva che, ai sensi dell'art. 688 del DPR 15 marzo 2010, n. 90, recante "Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246" "*I documenti caratteristici hanno lo scopo di registrare tempestivamente il giudizio personale diretto e obiettivo dei superiori sui servizi prestati e sul rendimento fornito dal militare, rilevando le capacità e attitudini dimostrate e i risultati conseguiti.*"

Il ricorso è meritevole di essere accolto, in quanto il diniego opposto dall'Amministrazione basato sulla mancanza di interesse del ricorrente ex art. 22, comma 1, lett. b) della legge 241 del 1990 non appare fondato.

L'interesse vantato dal ricorrente deve qualificarsi quale endoprocedimentale come tale previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241 del 1990. L'Amministrazione dovrà pertanto fornire al ricorrente la documentazione contenuta nel proprio fascicolo personale.

#### PQM

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

Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 12 febbraio 2021)

9. ACCESSO DIFENSIVO PREORDINATO ALL'ACQUISIZIONE DI DOCUMENTI LA CUI CONOSCENZA È NECESSARIA AI FINI DELLA CURA E DELLA DIFESA DEGLI INTERESSI GIURIDICI DELL'ACCEDENTE EX COMMA 7 DELL'ART. 24 DELLA LEGGE N. 241/1990.

**Ricorrente:** ..... Soc. ...., in persona del legale rappresentante .....

contro

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

#### FATTO

La società ....., in persona dell'amministratore unico sig. ....., a mezzo dell'Avv. ....., avvocato del Foro di ....., presentava in data ..... al Comune di ..... istanza di accesso ed estrazione copia dei seguenti documenti:

documentazione prodotta dalla ditta aggiudicataria ..... s.r.l., corrente in ....., c/da ....., ..... nella procedura negoziata con RDO su piattaforma MEPA, ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. b) del D.Lgs. 50 del 2016, per l'affidamento del servizio di supervisione, direzione e manutenzione del processo di gestione dell'impianto di depurazione reflui cittadini e stazioni di sollevamento con delega di responsabilità sulla conduzione per mesi 12 –.....

L'istanza era motivata sulla base della partecipazione della società alla procedura negoziale e della relativa esclusione.

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

## DIRITTO

La Commissione dichiara, preliminarmente, la propria competenza rispetto alla richiesta di accesso agli atti formulata dalla parte ricorrente, sia pur presentata nei confronti di un Comune.

A tale specifico riguardo evidenzia che, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, legge n. 241 del 1990 e dell'art. 12 del DPR n. 184 del 2006, al fine di assicurare la tutela giustiziale del diritto di accesso anche nell'ipotesi in cui si tratti di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali in ambiti territoriali in cui attualmente il difensore civico non sia presente, a fronte della mancata istituzione del difensore civico presso la Regione ....., affinché l'assenza di difesa civica non si traduca in una limitazione degli strumenti a tutela di tale diritto, ritiene di doversi pronunciare sul presente ricorso.

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

La Commissione sottolinea che condizione necessaria per consentire l'accesso ai documenti amministrativi è la sussistenza in concreto del collegamento tra i documenti richiesti e la sfera di interessi del richiedente, ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241 del 1990. Come sostenuto dal Consiglio di Stato (sentenza 28-01-2016, n. 326) *“in base alla disciplina contenuta negli artt. 22 e ss. L. n. 241 del 1990, il diritto di accesso può esercitarsi anche rispetto a documenti di natura privatistica (tale opinamento risulta in linea con quanto in passato affermato dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio che ha ritenuto che ai sensi del citato art.22 sono soggette all'accesso tutte le tipologie di attività delle pubbliche amministrazioni e, quindi, anche gli atti disciplinati dal diritto privato, atteso che essi rientrano nell'attività di Amministrazione in senso stretto degli interessi della collettività e che la legge non ha introdotto alcuna deroga alla generale operatività dei principi della trasparenza e dell'imparzialità e non ha garantito alcuna "zona franca" nei confronti dell'attività disciplinata dal diritto privato" -AP, 22 aprile 1999, n. 4), purché concernenti attività di pubblico interesse, la risposta che in passato la giurisprudenza ha specificamente fornito è quella*

*per cui tale sia l'attività esecutiva di un appalto". In proposito, come osservato da TAR Sicilia, Catania, sez. III, 17 agosto 2017 n. 2054 e sez. IV, 6 febbraio 2017 n. 266, " Ai sensi dell'art. 24, co. 7, L. n. 241 del 1990 l'accesso agli atti della P.A. va garantito qualora sia funzionale a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale".*

#### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 12 febbraio 2021)

10. ACCESSO DA PARTE DEL DATORE DI LAVORO A COPIA DELLE DICHIARAZIONI DEI LAVORATORI INTERVISTATI NELL'AMBITO DEL VERBALE UNICO DI ACCERTAMENTO PER CONTRIBUTI NON VERSATI ALL'INPS.

**Ricorrente:** ..... Coop Sociale s.c.r.l.

contro

**Amministrazione resistente:** Istituto Nazionale di Previdenza Sociale - Sede di .....

#### FATTO

Alla ..... Coop Sociale, che opera nel settore della assistenza domiciliare privata, è stato notificato un verbale unico di accertamento (numero ...../.....-.....-.....) dalla DTL di ....., a seguito di sopralluogo effettuato presso la sede della società.

Con il verbale in oggetto veniva ingiunto alla stessa il pagamento di una somma di oltre ..... di euro per presunti contributi non versati e somme aggiuntive e tra gli elementi di prova citati dalla DTL a sostegno del proprio verbale emergevano le dichiarazioni delle lavoratrici. Conseguentemente la ..... Coop, per il tramite del proprio legale rappresentante ....., ha presentato formale istanza di accesso all'INPS di ..... chiedendo “copia delle dichiarazioni dei lavoratori intervistati del verbale unico di accertamento e notificazione n. ..../.....-.....-..... del .....””. Dichiarava nell'istanza che “i lavoratori non sono più in forza alla cooperativa”.

L'Amministrazione adita rigettava l'istanza con provvedimento del ....., tra l'altro, “sulla base del Regolamento interno, e successive modificazioni, che si è dato l'INPS in materia di disciplina del diritto di accesso, approvato con la Determinazione del Presidente n. 366 del 5 agosto 2011”.

Avverso tale provvedimento la ..... Coop Sociale adiva, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso.

Perveniva memoria dell'Amministrazione resistente la quale ribadisce che il Regolamento INPS 16 febbraio 1994, n. 1951 e successive modifiche assunte con Determinazione del Presidente n. 366 del 5 agosto 2011, sottrae all'accesso, a tutela della

riservatezza, le dichiarazioni rilasciate dai lavoratori che costituiscono la base per la redazione del verbale ispettivo, al fine di prevenire pressioni, discriminazioni o ritorsioni ai danni dei lavoratori stessi. Ciò al fine di tutelare la riservatezza dei lavoratori che hanno reso dichiarazioni in sede ispettiva, quali soggetti più deboli, nonché per preservare l'interesse generale ad un compiuto controllo della regolare gestione dei rapporti di lavoro. Nè, precisa l'Amministrazione, il diritto di difesa del richiedente può dirsi leso da tale esclusione dall'accesso.

## DIRITTO

La Commissione pur condividendo la ben nota esigenza di tutela dei lavoratori che hanno reso dichiarazioni in sede ispettiva ritiene di dover confermare il proprio orientamento in base al quale 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. Si ritiene pertanto che la sottrazione all'accesso permanga 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, circostanza che non risulta nella fattispecie. Da ciò consegue che il pericolo di pregiudizio del lavoratore non può ritenersi sussistente ove sia certa la cessazione del rapporto di lavoro. Tale scelta appare opportuna anche al fine di operare un equo temperamento rispetto allo speculare diritto di difesa del lavoratore richiedente ex art. 24 comma 7 della Legge 241 del 1990.

La Commissione pertanto ritiene di dover accogliere parzialmente il ricorso solo con riferimento alle dichiarazioni di quei lavoratori per i quali sia pacifica la cessazione di qualsivoglia forma di rapporto di lavoro con la Società richiedente e con oscuramento dei dati personali contenuti nelle predette dichiarazioni.

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie parzialmente, solo con riferimento alle dichiarazioni di quei lavoratori per i quali sia pacifica la cessazione di qualsivoglia forma di rapporto di lavoro con la Società

richiedente nonché con oscuramento dei dati personali contenuti nelle predette dichiarazioni e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 3 marzo 2021)

11. ACCESSO ALLA DOMANDA DI INSERIMENTO NELLE GRADUATORIE PROVINCIALI GPS ED ALLA DOCUMENTAZIONE COMPROVANTE IL POSSESSO DEI TITOLI DI SERVIZIO E DEI TITOLI ARTISTICI DICHIARATI, RELATIVE AL DOCENTE COLLOCATO IN POSIZIONE IMMEDIATAMENTE SUPERIORE ALLA PROPRIA

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ufficio Scolastico Provinciale .....; Scuola Secondaria di Primo Grado

FATTO

La signora ....., docente inserita in graduatoria per le classi di concorso A030/A029/AJ56/AJ55/A053/A059, a seguito della presa visione della Graduatoria Provinciale per le Supplenze pubblicata in data ....., ha presentato un'istanza di accesso all' USP di .....

Chiedeva in particolare di accedere alla domanda di inserimento nelle Graduatorie Provinciali GPS per il biennio ...../..... e ...../..... ed alla documentazione comprovante il possesso dei titoli di servizio e dei titoli artistici dichiarati, relative al docente ....., collocato in posizione immediatamente superiore alla propria.

L'istanza rimaneva priva di riscontro.

La signora ....., per il tramite dell'avv. .... di ....., presentava nuova istanza in data indirizzandola tanto all'USP di ..... che alla Scuola ..... “.....-.....” di ....., Ad essa è seguito un invito da parte dell'USP di ..... a versare l'importo necessario alla notifica dell'istanza al controinteressato. Successivamente, pur in assenza di opposizione, l'USP di ..... emetteva provvedimento nel quale dichiarava che “non si comprende l'interesse legittimo, concreto, attuale sotteso alla istanza di accesso, e che la legittimi”. La invitava tuttavia a rivolgersi all' Istituto “.....-.....”.

Con pec del ..... la signora ....., per il tramite del proprio legale, presentava formale istanza di accesso agli atti all'Istituto ..... che *nuovamente* attivava la procedura di notifica al

docente ....., avvisandolo della facoltà di presentare eventuale motivata opposizione all'accesso richiesta nonché precisando che, ritenendo sussistente la legittimazione della docente ..... ad accedere ai documenti richiesti, in assenza di opposizione l'accesso sarebbe stato esercitato in data .....

Successivamente l'Istituto inviava alla richiedente *provvedimento di rigetto dell'istanza*, con contestuale annullamento dell'appuntamento già indicato ai fini dell'esercizio dell'accesso, sulla base dell'avvenuta presentazione di opposizione da parte del terzo controinteressato.

Avverso tale provvedimento la signora ....., per il tramite dell'avv. ....., adiva nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso ed adottasse le conseguenti determinazioni.

E' pervenuta memoria del docente ..... il quale, per il tramite del proprio legale, ha avanzato opposizione all'accesso eccependo, in sostanza, la non fondatezza del diritto della richiedente.

## DIRITTO

Il ricorso è fondato e meritevole di essere accolto poiché la docente vanta un interesse endoprocedimentale ad accedere alla documentazione richiesta, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della Legge 241 del 1990, con riferimento al procedimento di formazione della graduatoria, nella quale la medesima risulta inserita. Come correttamente eccepito dalla legale della ricorrente il solo fatto della presenza in graduatoria legittima *ipso iure* la docente a richiedere tutti gli atti relativi alla stessa. Appare ulteriormente illegittimo il rigetto dell'istanza, da parte della Amministrazione adita, fondato sulla mera presentazione di opposizione da parte del docente cui i documenti richiesti in ostensione si riferiscono: l'Amministrazione adita, pur in presenza di opposizione, deve procedere ad una comparazione dei contrapposti interessi coinvolti, operandone il bilanciamento secondo i criteri posti dalla Legge. Nel caso di specie si osserva, poi, i documenti richiesti in ostensione non attengono alla sfera di riservatezza del terzo – il quale, con riferimento agli stessi ed alla procedura comparativa che coinvolge i docenti, non dovrebbe invero

neppure considerarsi controinteressato *in senso tecnico* – ed il diritto d'accesso deve certamente considerarsi prevalente. Si osserva inoltre che l'opposizione del controinteressato presentata alla Commissione non si fonda sulla deduzione di un interesse da tutelare in via prevalente ed in grado di fare recedere lo speculare diritto di accesso della richiedente, limitandosi ad eccepire la non fondatezza della pretesa ostensiva.

La docente ha il pieno diritto di verificare la correttezza della formazione della graduatoria e l'effettivo possesso dei requisiti dichiarati in capo al docente che la precede nella stessa, avendo peraltro rilevato uno spostamento (ritenuto anomalo) verso l'alto del docente rispetto alla precedente graduatoria.

L'Amministrazione adita dovrà pertanto consentire accesso a tutta la documentazione richiesta e ciò anche per l'eventuale esercizio del diritto di difesa della richiedente.

La Commissione ritiene di dover censurare anche l'operato dell'USP ....., adito in prima battuta dalla ricorrente con la medesima istanza d'accesso. Come emerge dalla documentazione allegata al ricorso, l'USP ha dapprima fatto sostenere alla richiedente il costo della notifica al controinteressato e una volta perfezionata tale procedura – pur in assenza di opposizione - ha emesso un ulteriore provvedimento nel quale eccepiva il difetto di qualsivoglia interesse della docente all'accesso richiesto (!), rendendo quindi vana l'avvenuta notifica con relativa esazione. La docente ha dovuto, quindi, iniziare un nuovo procedimento d'accesso presso l'Istituto ....., che illegittimamente lo negava, trovandosi oggi a dover ricorrere alla Commissione per ottenere, finalmente, accesso a documenti - pienamente accessibili dalla stessa - richiesti per la prima volta nel .....

Corre l'obbligo di ricordare che l'agire della pubblica Amministrazione deve essere improntato al principio di trasparenza e che l'accesso costituisce principio generale della attività amministrativa.

La trasparenza della P.A. si estrinseca infatti nella necessità che il processo decisionale della Amministrazione sia visibile al cittadino dall'esterno, al fine di garantire

la effettività della democrazia: essa si accompagna ai principi di pubblicità ed accesso che ne costituiscono corollari ed espressioni necessarie ed indefettibili.

### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie integralmente nei confronti della Scuola Superiore “.....-.....” di ....., detentrica della documentazione richiesta, e per l'effetto invita tale Amministrazione a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 3 marzo 2021)

12. ACCESSO A COPIA DEI DOCUMENTI REDDITUALI E PATRIMONIALI RICONDUCIBILI ALLA CONIUGE SEPARATA DELL'ACCEDENTE.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Prefettura di ..... - Sportello Unico per l'Immigrazione

### FATTO

La Signora ....., per il tramite dell'Avvocato ..... di ....., in data ..... ha presentato allo Sportello Unico per l'Immigrazione della Prefettura di ..... un'istanza di accesso agli atti del proprio procedimento di emersione del lavoro irregolare.

In data ..... l'Amministrazione adita riscontrava l'istanza comunicando di quali documenti risultasse composto il fascicolo del procedimento *de quo* senza tuttavia allegare documento alcuno.

Nello stesso giorno l'Avvocato ..... chiedeva espressamente copia di quanto presente nel fascicolo senza ottenere ulteriore risposta e deducendo, pertanto, la formazione del silenzio rigetto sulla istanza presentata, la richiedente ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

### DIRITTO

Il ricorso è fondato e quindi meritevole di essere accolto vantando la richiedente un interesse endoprocedimentale - previsto e tutelato dagli articoli 7 e 10 della legge 241 del 1990 - all'accesso richiesto, trattandosi inoltre di documenti relativi alla sfera personale della stessa e destinati a produrre effetti giuridici rilevanti sulla relativa posizione giuridica soggettiva. L'Amministrazione dovrà pertanto consentire accesso integrale ai documenti richiesti

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 21 aprile 2021)

13. ACCESSO AGLI ATTI PRODROMICI ALL'ADOZIONE DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE RESISTENTE DEL PROVVEDIMENTO ADOTTATO NEI CONFRONTI DELL'ACCEDENTE DI NON SUPERAMENTO DEL PERIODO DI PROVA DI UN ANNO PER IL PERSONALE DIRIGENZIALE SCOLASTICO

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero istruzione - Ufficio Scolastico Regionale per il .....

FATTO

Il ..... formulava un'istanza di accesso agli atti prodromici (verifica ispettiva) che avevano portato all'adozione da parte dell'Amministrazione resistente del provvedimento adottato nei suoi confronti di non superamento del periodo di prova di un anno per il personale dirigenziale scolastico e, in particolare: *«1. provvedimento di comunicazione del dispositivo di mancato superamento dell'anno di prova a USR ....., completo degli estremi di invio e ricezione; 2. elenco degli incarichi ispettivi affidati al Dirigente Tecnico ..... per gli anni scolastici ...../ ....., ...../ ..... e ...../ ....., completi di protocollo, date di inizio e conclusione; 3. provvedimento di richiesta, e relativa motivata risposta, di proroga dei termini della visita ispettiva - e/ o di deposito della relativa relazione - disposta con prot. .... del ..... a carico dell'istante; 4. incarico alla Dott.ssa ..... di direzione dell'Ufficio .....dal ..... al ....., unitamente al verbale della relativa commissione concorsuale; 5. incarico alla Dott.ssa ..... di direzione dell'Ufficio ..... dal ....., unitamente al verbale della relativa commissione concorsuale; 6. se esistente, copia della firma autografa depositata presso l'Amministrazione dalla Dott.ssa ..... e dal Dott. .... per esteso ed in sigla; 7. qualunque atto e/ o provvedimento contenente le motivazioni che hanno portato alla visita ispettiva, inclusi i provvedimenti che l'Amministrazione ha valutato al fine di decidere in ordine alla visita ispettiva»*

L'..... l'Amministrazione resistente accoglieva l'istanza con riferimento ai documenti di cui al superiore punto 1.

Quanto al punto 2 rilevava l'insussistenza dell'interesse all'accesso; quanto al punto 3 l'Amministrazione rilevava non vi era stato alcun atto di proroga; quanto agli atti di cui

ai punti 4, 5 e 6, da un lato, affermava che risultava irrilevante conoscere da parte della ..... gli incarichi ispettivi assegnati al Dirigente ....., in quanto ogni accertamento ispettivo ha delle proprie e peculiari caratteristiche, non paragonabili con altre ispezioni e, dall'altro, eccepiva che la ..... non aveva partecipato al processo decisionale che determinava il mancato superamento del periodo di formazione e di prova e, comunque, gli incarichi dirigenziali, alla stessa attribuiti, risultavano pubblicati sul sito internet.

Quanto al punto 7 rilevava la mancanza di interesse all'accesso.

Parte ricorrente adiva nei termini la Commissione, affinché, riesaminato il caso e valutata la illegittimità del parziale rigetto, assumesse le conseguenti determinazioni.

Provvedeva alla notifica ai controinteressati.

In prossimità della seduta della Commissione l'Amministrazione depositava nota con la quale ribadiva le ragioni poste a fondamento del diniego parziale all'istanza di accesso presentata dalla ricorrente.

## DIRITTO

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

La Commissione osserva, infatti, che nel caso di specie, viene in rilievo il cosiddetto accesso difensivo, vale a dire l'accesso preordinato all'acquisizione di documenti la cui conoscenza è necessaria ai fini della cura e della difesa degli interessi giuridici dell'accedente, garantito dal comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990.

La giurisprudenza è ferma nel ritenere che il controllo che l'Amministrazione deve effettuare al fine della verifica dell'ostensibilità degli atti per la tutela giurisdizionale o per la cura di posizioni soggettive debba essere meramente estrinseco; infatti, tra le tante, il Consiglio di Stato, Sez. V, 30-08-2013, n. 4321 ha affermato che *“Il limite di valutazione della P.A. sulla sussistenza di un interesse concreto, attuale e differenziato all'accesso agli atti della P.A. (che è pure il requisito di ammissibilità della relativa azione) si sostanzia nel solo giudizio estrinseco sull'esistenza di un legittimo e differenziato bisogno di conoscenza in capo a chi richiede i documenti”*, senza che l'Amministrazione possa scendere nella valutazione intrinseca della effettiva

utilità ai fini difensivi della documentazione richiesta. In tutti gli atti richiesti appare rilevabile un interesse difensivo, quantomeno in astratto.

### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 21 aprile 2021)

14. ACCESSO AGLI ATTI DEL FASCICOLO RELATIVO AL TRATTENIMENTO IN UN CENTRO DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO DELL'ACCEDENTE E DI TUTTA LA DOCUMENTAZIONE RELATIVA, COMPRESA LA CORRISPONDENZA INTERCORSA CON L'AUTORITÀ CONSOLARE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Questura di ..... – Ufficio Immigrazione

FATTO

Il ....., a mezzo del proprio difensore, presentava alla Questura di ..... una richiesta di accesso agli atti, finalizzata a prendere visione del fascicolo relativo al suo trattenimento in un Centro di permanenza per il rimpatrio e di tutta la documentazione relativa, compresa la corrispondenza intercorsa con l'autorità consolare ....., finalizzata all'identificazione del soggetto ed all'accertamento della sua età.

La Questura negava l'accesso “...ai sensi del combinato disposto del citato art. 5 bis comma 1 let a) e d) del D.Lgs 33 del 2012, dell'art. 24 c..a 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e ss. e degli art. 2 comma 1 lett. a), b) e 3 comma 1, lett. a) e d) del DM 10 marzo 1994 n. 415 che enucleano, per questa Amministrazione le categorie di documenti sottratti al diritto di accesso, in attuazione dell'art. 24 della legge 241 del 1990.”

Avverso il rigetto sulla sua istanza di accesso, il difensore dell'istante ha adito la Commissione, affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

La Commissione, nella seduta del ....., premesso che nel caso di specie l'istanza di accesso era stata proposta ai sensi della legge n. 241 del 1990 sussistendo chiaramente un interesse diretto, concreto e differenziato finalizzato all'ostensione della documentazione richiesta, ai fini della decisione del ricorso invitava l'Amministrazione a chiarire le ragioni del diniego di accesso in quanto il mero generico richiamo alla disposizione regolamentare

non consentiva a questa Commissione di valutare, sotto tale profilo, l'effettiva riconducibilità degli atti richiesti alla norma invocata.

Nelle more dell'adempimento dei predetti incumbenti istruttori, i termini di legge sono stati interrotti.

In ottemperanza alla richiesta di chiarimenti la Questura ha fatto pervenire una nota nella quale precisa che il divieto di ostensione rientra, tra l'altro, nel disposto di cui all'art. 2, comma 1 lettere a) e b) recante "*Categorie di documenti inaccessibili per motivi attinenti alla sicurezza, alla difesa nazionale ed alle relazioni internazionali*" e nell'art. 3, comma 1, lettera a) e d) del D.M. 415 del 1994 recante "*Categorie di documenti inaccessibili per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero ai fini di prevenzione e repressione della criminalità*", potendo l'accesso pregiudicare i servizi di polizia in materia di immigrazione clandestina, nonché le relazioni con uno Stato estero (la .....).

#### DIRITTO

La Commissione, preso atto quanto rappresentato dall'Amministrazione non può che rigettare il ricorso, non avendo il potere di disapplicare le norme regolamentare invocate e non emergendo *ictu oculi* l'estraneità della documentazione richiesta alle categorie di documenti sottratti all'accesso in virtù delle esigenze indicate

#### PQM

La Commissione rigetta il ricorso

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 21 aprile 2021)

15. ACCESSO AI DOCUMENTI RELATIVI AL FASCICOLO RELATIVO ALLA SOSPENSIONE DELLA PATENTE DI GUIDA, A CARICO DELL'ACCEDENTE, A SEGUITO DI UN SINISTRO STRADALE NEL QUALE PERDEVA LA VITA LA MOGLIE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Prefettura di .....

FATTO

Il Sig. .... formulava alla Prefettura di .... un'istanza di accesso avente ad oggetto i documenti relativi al fascicolo relativo alla sospensione della sua patente di guida, provvedimento emesso a suo carico a seguito di un sinistro stradale nel quale perdeva la vita la moglie, verificatosi, in data ....., tra il motociclo da lui condotto ed un autoveicolo.

La Prefettura ha negato l'accesso rilevando trattarsi di fascicolo contenente notizia di reato, sottratto all'accesso, come risultava confermato dalle interlocuzioni avute per le vie brevi con la competente Procura.

Rimaste senza esito positivo le richieste di riesame rivolte all'Amministrazione, avverso il diniego opposto all'istanza di accesso in questione il ricorrente ha adito la Commissione affinché si pronunciasse sulla legittimità del diniego in questione, ai sensi dell'art. 25 della legge 241 del 90.

La Commissione, ai fini della decisione del ricorso, nella precedente seduta del ....., riteneva necessario che l'Amministrazione richiedesse formalmente all'Autorità Giudiziaria se la documentazione richiesta fosse un atto soggetto a segreto d'indagine ai sensi dell'art. 329 c.p.p. ovvero potesse essere consentito l'accesso all'istante, non apparendo sufficiente, a tal fine, il richiamo ad un contatto per le vie brevi con la Procura.

Nelle more dell'adempimento del predetto incombenza istruttorio, i termini di legge sono stati interrotti.

L'Amministrazione ha fatto pervenire una nota nella quale il funzionario di Segreteria della Procura rileva che il procedimento penale si trova in fase di "deposito" ai

sensi dell'art. 415 bis c.p.p., circostanza della quale dovrebbe essere stato edotto il difensore dell'istante.

## DIRITTO

La Commissione, tenuto conto di quanto rappresentato e rilevato che, dopo la notifica dell'avviso ex art. 415 bis c.p.p. (avviso di conclusione delle indagini preliminari) la visione degli atti di indagine è consentita all'indagato e al suo difensore, ritiene che, nella diversa sede dell'accesso agli atti e documenti amministrativi ai sensi della legge n. 241 del 1990 non sia più invocabile dall'Amministrazione il segreto di indagine, essendo conclusa la relativa fase.

Il ricorso risulta, pertanto, meritevole di accoglimento atteso l'interesse difensivo dell'istante.

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 21aprile 2021)

16. ACCESSO AGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO RELATIVO AL RILASCIO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER SOGGIORNANTI DI LUNGO PERIODO

**Ricorrente:** .....

contro

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

FATTO

Il Sig. .... ha presentato alla Questura di .... un'istanza di accesso agli atti del procedimento relativo al rilascio del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

Alla base di tale richiesta di accesso indicava l'esigenza di partecipare al procedimento e la necessità di acquisire gli elementi necessari per la difesa in sede di impugnazione dell'eventuale provvedimento negativo.

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

L'Amministrazione ha fatto pervenire una nota nella quale deduce di aver comunicato all'istante che il procedimento è sospeso in attesa della definizione di un procedimento penale a carico dell'istante.

DIRITTO

La Commissione pur prendendo atto di quanto comunicato dall'Amministrazione, che ha informato l'istante sullo stato del procedimento, ritiene il ricorso fondato relativamente agli atti comunque allo stato presenti nel fascicolo, venendo in rilievo il diritto di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente, in quanto parte del procedimento in questione, ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241 del 1990.

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 21 aprile 2021)

17. ACCESSO AGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO FINALIZZATO AD OTTENERE IL NULLA OSTA PER RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE DELLA PROPRIA MOGLIE

**Ricorrente: .....**

contro

**Amministrazione resistente: Prefettura di .....**

FATTO

Il sig..... formulava all'Amministrazione un'istanza di accesso agli atti del procedimento finalizzato ad ottenere il nulla osta per ricongiungimento familiare della propria moglie.

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

DIRITTO

La Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto, venendo a tale riguardo in rilievo il diritto di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente, in quanto parte del procedimento in questione, ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241 del 1990.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 21aprile 2021)

18. ACCESSO DEI CONSIGLIERI COMUNALI DI MINORANZA A COPIA DELLA «NOTA DELL'ISPETTORATO DELLA FUNZIONE PUBBLICA RELATIVA A VERIFICA REGOLARITÀ AZIONE AMMINISTRATIVA».

**Ricorrenti:** .....

contro

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

#### FATTO

L'..... e ....., in qualità di Consiglieri di minoranza del Comune di ..... (.....), presentavano all'Amministrazione resistente istanza di accesso ed estrazione copia della «*Nota dell'Ispettorato Funzione Pubblica recepita al protocollo dell'ente n. ....del ..... relativa a verifica regolarità azione amministrativa*».

Il ..... il Comune di ..... differiva il termine dell'accesso in quanto l'istanza aveva ad oggetto una richiesta di «*relazione del Segretario Generale inerente attività di natura ispettiva e/o vigilanza ad opera di autorità di controllo estranea al Comune, si rappresenta che la stessa fuoriesce dal tassativo perimetro di applicazione della disciplina del diritto di accesso del Consigliere comunale. (...) Conclusa la fase istruttoria di che trattasi, verificata la sussistenza dei presupposti regolamentari e di legge della sopra richiamata richiesta di accesso, si procederà a quanto richiesto*».

I ricorrenti chiedono alla Commissione in data ..... che sia dichiarata l'illegittimità del differimento opposto alla loro istanza di accesso essendo peraltro trascorsi i termini di legge senza che sia stato consentito loro di accedere agli atti richiesti.

#### DIRITTO

La Commissione in via preliminare riconosce la propria competenza ad esaminare il presente ricorso per scongiurare il vuoto di tutela che si avrebbe, considerata l'assenza nell'ambito territoriale di riferimento (Regione .....) del locale Difensore Civico.

Tanto premesso, la Commissione ritiene il ricorso fondato e meritevole di accoglimento.

In generale, la Commissione ricorda che ai sensi dell'art. 9, commi 2 e 3 del DPR n. 184 del 2006, *“Il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'Amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa. L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata”*.

Nel caso di specie nel provvedimento di differimento dell'accesso non risulta congruamente rappresentata la relativa durata né indicata la tutela degli interessi in forza dei quali l'accesso sarebbe differito.

Il provvedimento risulta, pertanto, ad avviso della Commissione, non rispettoso del disposto di cui all'art. 9 del DPR 184 del 2006.

In ragione di quanto sopra evidenziato, sussiste il diritto dei ricorrenti alla richiesta ostensione, di cui all'istanza di accesso presentata l'.....

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 13 maggio 2021)

19. ACCESSO AD ATTI CONTENUTI NEL FASCICOLO RELATIVO ALL'ISTANZA DELL'ACCEDENTE FINALIZZATA AD OTTENERE IL CONFERIMENTO DELLA CITTADINANZA ITALIANA

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Prefettura di .....

FATTO

Il Sig. .... formulava alla Prefettura di .... un'istanza di accesso agli atti relativi alla sua domanda di concessione della cittadinanza italiana.

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

La Prefettura ha depositato una memoria comunicando anche all'interessato la conclusione del procedimento, l'emissione del relativo DPR di concessione del beneficio e che lo stesso è stato inviato al Comune di residenza per la notifica all'interessato e la convocazione per il giuramento previsto.

DIRITTO

La Commissione pur prendendo atto di quanto comunicato dall'Amministrazione, che ha informato l'istante sullo stato del procedimento, ritiene il ricorso fondato relativamente agli atti comunque allo stato presenti nel fascicolo, venendo in rilievo il diritto di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente, in quanto parte del procedimento in questione, ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241 del 1990.

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 13 maggio 2021)

20. ACCESSO AI DOCUMENTI CONTENUTI NEL PROPRIO FASCICOLO PERSONALE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Segreteria del Dipartimento

FATTO

La Sig.ra ....., ..... della Polizia di Stato, ha presentato all'Amministrazione resistente in data ..... istanza di accesso ai documenti contenuti nel proprio fascicolo personale, motivando l'istanza a fini di tutela giudiziaria.

Parte resistente ha riscontrato la predetta domanda di accesso con due successive note in ..... e ....., invitando la ricorrente ad effettuare l'accesso al proprio fascicolo e differendolo ai sensi dell'articolo 24, comma 4 della legge n. 241 del 1990 con riguardo ai documenti di un procedimento disciplinare rispetto al quale ha dedotto essere pendente un giudizio dinanzi al TAR.

Contro tale differimento la ..... ha adito in termini la Commissione. Parte resistente ha depositato memoria difensiva.

DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla Sig.ra ....., la Commissione osserva quanto segue.

Il differimento opposto dall'Amministrazione appare illegittimo. Ed invero, il dato normativo evocato dall'Amministrazione, ovvero l'art. 24, comma 4, della legge n. 241 del 1990, stabilisce che il diritto di accesso non può essere negato qualora sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

Tale disposizione, tuttavia, consente all'Amministrazione di differire l'accesso qualora ricorra una delle fattispecie di esclusione compendiate nella medesima norma ed al cui interno non figurano i procedimenti avanti la magistratura civile, penale o amministrativa. Al contrario, proprio in ragione della pendenza di un contenzioso, si

ritiene che prevalgano le ragioni di conoscenza dei documenti contenuti nel fascicolo del procedimento che ha poi originato il contenzioso giudiziario, e ciò in considerazione delle esigenze di tutela del soggetto che rivesta la qualità di parte nel giudizio pendente come è a dirsi per la .....

In tal senso e su fattispecie analoga si è pronunciato anche il Giudice amministrativo, statuendo che il provvedimento che dispone “*il differimento dell’accesso sino alla pronuncia di sentenza definitiva nell’ambito dei procedimenti avanti alla magistratura civile, penale e amministrativa, viola la legge nella misura in cui individua fattispecie, diverse da quelle prescritte dalla legge, in cui l’accesso può essere differito e si risolve nella preclusione agli interessati della possibilità di accedere agli atti, proprio nel momento in cui non può esserne messo in dubbio l’interesse alla conoscenza esistendo un contenzioso in corso*” (TAR Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, sentenza n. 21 marzo 2020, n. 248).

Pertanto il ricorso merita accoglimento.

PQM

La Commissione esaminato il ricorso, lo accoglie invitando l’Amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l’accesso adottata nella seduta del 13 maggio 2021)

21. ACCESSO AGLI INERENTI L'ESITO DELL'ISTANZA DI CONCESSIONE DEL PARCHEGGIO RISERVATO AI DISABILI

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione:** Comune di ..... Polizia Municipale del Comune di .....

FATTO

Il Sig. .... ha presentato, in data ....., un'istanza d'accesso agli atti indirizzata al Comando della Polizia Municipale del Comune di ....., ed al Sindaco dello stesso Comune, al fine di conoscere l'esito dell'istanza di concessione del parcheggio riservato ai disabili, presentata in data ....., la documentazione istruttoria della relativa istanza, l'esito del sollecito dallo stesso presentato per la concessione, nonché la risposta fornita alla richiesta di informazioni della Prefettura di ..... nel ....., sulla pratica inoltrata dallo stesso per la concessione del parcheggio disabili.

L'Amministrazione resistente non ha fornito alcuna risposta e, pertanto, deducendo la formazione del silenzio rigetto il Sig. ....., con ricorso nei termini, si è rivolto in proprio alla Commissione, affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

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

Ciò posto il ricorso è fondato e merita accoglimento poiché il ricorrente vanta un interesse qualificato all'ostensione di quanto richiesto con la domanda di accesso datata

....., avendo lo stesso un interesse concreto, diretto ed attuale a conoscere l'esito della sua istanza al riconoscimento di un parcheggio per disabili. Sussiste, infatti, il prospettato diritto trattandosi di atti endoprocedimentali ai quali il ricorrente, in quanto parte del procedimento in questione, ha diritto di accedere in forza del combinato disposto degli artt. 7 e 10 della Legge n. 241 del 1990.

#### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 13 maggio 2021)

## 22. ACCESSO AI DOCUMENTI RELATIVI AL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

**Ricorrente:** .....,

contro

**Amministrazione resistente:** Guardia di Finanza

### FATTO

Il Sovrintendente Capo Qualifica Speciale nella Guardia di Finanza, ....., nominato difensore di fiducia dell'Appuntato Scelto della Guardia di Finanza ..... ha formulato il ..... al Comando Provinciale Guardia di Finanza formale istanza di accesso ai documenti relativi al procedimento disciplinare avviato nei confronti del suo assistito, al fine di meglio svolgere il diritto di difesa.

Con nota del ..... la Guardia di Finanza - Gruppo ..... negava l'accesso richiesto dichiarandolo inammissibile in ragione del "riparto delle competenze istruttorie", del fatto che legittimato alla richiesta poteva essere solo il ..... che, infine, l'Amministrazione resistente non era competente ad emettere il provvedimento conclusivo del procedimento disciplinare.

Avverso tale rigetto l'interessato ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'Amministrazione resistente in prossimità della camera di consiglio ha ribadito le ragioni poste a fondamento del rigetto.

### DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso presentato meritevole di essere accolto vantando, il ricorrente, nella sua qualità di difensore di fiducia dell'Appuntato Scelto ....., in forza al Gruppo di ....., il diritto ad accedere a tutta la documentazione relativa al procedimento disciplinare avviato nei confronti dell'incolpato, considerato che il difensore vanta, pertanto, un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso de quo, in nome e per conto del suo assistito.

Nel caso di specie, viene in rilievo il cosiddetto accesso difensivo, vale a dire l'accesso preordinato all'acquisizione di documenti la cui conoscenza è necessaria ai fini della cura e della difesa degli interessi giuridici dell'accidente, garantito dal comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990.

In proposito, come osservato da TAR Sicilia, Catania, sez. III, 17 agosto 2017 n. 2054 e sez. IV, 6 febbraio 2017 n. 266, "*Ai sensi dell'art. 24, co. 7, L. n. 241 del 1990 l'accesso agli atti della P.A. va garantito qualora sia funzionale a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale*".

Né sono fondate le doglianze circa la non equiparazione del Comando ..... ad autorità competente a formare l'atto conclusivo e al riparto di competenze, avendo svolto la fase istruttoria.

#### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 3 giugno 2021)

23. ACCESSO DEL DIFENSORE ALLA CERTIFICAZIONE DELL'EVENTUALE STATO DI DETENZIONE DEL PROPRIO ASSISTITO AL FINE DI PROCEDERE AL RECUPERO DEL PROPRIO CREDITO PROFESSIONALE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero della Giustizia – DAP

FATTO

....., il ....., in qualità di difensore d'ufficio, ha formulato all'Amministrazione resistente formale istanza di accesso volta ad ottenere la certificazione dell'eventuale stato di detenzione del proprio assistito al fine di procedere al recupero del proprio credito professionale.

Ha inoltrato nuovamente l'istanza del ..... tramite PEC il ..... allegando, all'uopo, copia dell'autorizzazione alle ricerche *“rilasciata dal G.d.P. di .....”*.

L'Amministrazione resistente, il ....., in ragione del fatto che la pec del ..... recava in allegato l'istanza del ....., invitava l'istante a formulare una nuova istanza di accesso, anche in ragione dell'autorizzazione dell'AG sopra richiamata che risultava essere stata emessa il .....

Avverso il provvedimento dell'Amministrazione resistente l'istante ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

E' pervenuta memoria dell'Amministrazione resistente.

## DIRITTO

Il ricorso è infondato.

L'Amministrazione ha evidenziato che lo *status* di detenuto ha una tutela sotto il profilo della riservatezza, dovendo le richieste di informazioni sui detenuti essere corredate da una specifica documentazione che attesti la legittimazione ad ottenerle.

La Commissione rileva che l'avv. .... avrebbe dovuto riformulare l'istanza di accesso e non semplicemente allegare ad una pec la precedente istanza di accesso del .....

Correttamente l'Amministrazione ha riscontrato la discordanza tra date e ha invitato l'Avvocato a inviare la richiesta completa di tutti gli allegati (carta intestata debitamente firmata, nomina a difensore e tesserino di riconoscimento).

## PQM

La Commissione respinge il ricorso.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 3 giugno 2021)

## 24. ACCESSO AD ATTI DEL PROCEDIMENTO RELATIVO ALL'AVVENUTA COSTITUZIONE DI SERVITÙ DI ELETTRODOTTO

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Enel distribuzione S.p.a.

### FATTO

La Sig.ra ....., in data ....., ha presentato tramite il Dott. ....., suo delegato, una formale istanza d'accesso ad Enel distribuzione S.p.a., al fine di acquisire gli atti del procedimento relativo all'avvenuta costituzione di servitù di elettrodotto in "loc. ...." a 20kV, a carico del terreno di proprietà dell'istante, iscritto nel catasto del Comune di ..... al Foglio ..... part. .... La ricorrente ha motivato la propria richiesta, con la necessità di tutelare i propri diritti in qualità di proprietaria del terreno in argomento su cui grava la servitù.

Non essendo pervenuta alcuna risposta dall'Amministrazione, la ricorrente ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso ed adottasse le conseguenti determinazioni. È pervenuta, altresì, una memoria dell'Amministrazione nella quale ha comunicato che sono in corso accertamenti riguardanti l'asseveramento dell'elettrodotto sito in ..... alla particella catastale ..... Foglio ..... nella quale risulta insistere la proprietà della ricorrente e che *"sarà nostra cura fornire documentazione richiesta entro 10 giorni lavorativi dalla presente a seguito verifica della disponibilità della documentazione cartacea riferita alla richiesta"*.

### DIRITTO

La Commissione prende atto della dichiarazione dell'Amministrazione di voler consegnare i documenti richiesti previa verifica della documentazione cartacea riferita alla richiesta, ma poiché l'accesso non è, di fatto, ancora stato esercitato, si ritiene necessario sospendere la decisione invitando le parti a comunicare alla scrivente l'avvenuto accesso.

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi sospende la decisione invitando le parti ad inviare comunicazione formale dell'avvenuto accesso. I termini di legge rimangono *medio tempore* interrotti.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 23 giugno 2021)

25. ACCESSO A ALLA DOCUMENTAZIONE PRODROMICA AL PROVVEDIMENTO DI TRASFERIMENTO D'UFFICIO DELL'ACCEDENTE.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Comando Legione Carabinieri .....

### FATTO

Il Sig. ....., vice brigadiere dei Carabinieri, ha presentato in data ....., un'istanza d'accesso indirizzata al Comando di appartenenza, domandando l'accesso a tutta la documentazione prodromica al provvedimento di trasferimento d'ufficio. Deduce al riguardo il ricorrente di essere sottoposto ad un procedimento disciplinare scaturito, a sua volta, da un procedimento penale pendente presso la Procura della Repubblica di ....., in ragione dei quali l'Amministrazione ha disposto il suo trasferimento d'autorità.

Al fine di tutelare i propri diritti, il ricorrente ha presentato una formale istanza d'accesso agli atti, in data ....., accolta quasi interamente, fatta eccezione per gli "appunti" di Stato maggiore, atto prodromico al provvedimento di trasferimento d'autorità. L'Amministrazione acceduta, infatti, ha motivato il parziale diniego con la carenza di interesse diretto, concreto ed attuale in capo all'accedente, corrispondente ad una situazione giuridica tutelata, trattandosi di documentazione rientrante nell'attività preparatoria degli atti amministrativi, irrilevante per la tutela dei suoi diritti ed interessi. Inoltre, secondo l'Amministrazione, tale richiesta sarebbe preordinata ad un controllo generalizzato dell'operato della Pubblica Amministrazione, in quanto tale inammissibile.

Contro tale parziale rigetto il Sig. ....., ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso ed adottasse le conseguenti determinazioni.

### DIRITTO

Il ricorso deve dirsi fondato e meritevole di essere accolto vantando il ricorrente un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241 del 90. Il parziale diniego dell'Amministrazione, motivato con la

circostanza che il documento richiesto costituirebbe attività preparatoria di atti amministrativi e che, inoltre, sarebbe finalizzato ad un controllo generalizzato, è destituito di fondamento, in quanto l'accedente ha diritto all'ostensione degli atti che lo riguardano e dal quale è scaturito il provvedimento di suo trasferimento d'autorità. I documenti in oggetto, inoltre, immediatamente riferentisi all'istante medesimo, sono stati chiesti per la tutela anche giudiziale della posizione giuridica del richiedente e, pertanto, l'Amministrazione adita dovrà altresì consentirne l'accesso ai sensi dell'art. 24 comma 7 della legge 241 del 90.

### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 23 giugno 2021)

26. ACCESSO AI DOCUMENTI INERENTI PROCEDIMENTO DISCIPLINARE A CARICO DELL'ACCEDENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Scuola Primaria .....

FATTO

La Sig.ra ....., docente della scuola primaria, avendo ricevuto una comunicazione di avvio del procedimento disciplinare, con formale contestazione di addebito, presentava una richiesta d'accesso ai documenti del relativo procedimento, chiedendo, in particolare, l'ostensione di tutte le comunicazioni intercorse tra il dirigente scolastico ed il personale, afferenti la sua persona, al fine di articolare la propria difesa dalla contestazioni di addebito fatta dal Dirigente scolastico dell'Ic ..... di ..... in data ....., con prot. Ris. n. ..../ris, ai sensi del DPR 445 del 2000 e del D.lgs 165 del 2001.

L'Istituto scolastico concedeva solo in parte l'accesso, consegnando i verbali di incontro tra il Preside, il collaboratore del dirigente ed alcuni insegnanti, oscurando però i nominativi di questi ultimi. Da tale ostensione, seppur parziale, l'accedente veniva a conoscenza di una relazione sottoscritta dalla dichiarante in data ....., menzionata nel verbale n. .... del ....., e non ostesa dall'Amministrazione.

Il provvedimento di parziale accoglimento della richiesta ostensiva è stato impugnato innanzi alla Commissione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990. La ricorrente, inoltre, dopo aver adito la Commissione, ha chiesto al Dirigente scolastico di procedere alla notifica ai soggetti controinteressati della richiesta di riesame, il cui nome ed ogni altro riferimento personale è ignorato dall'accedente.

Nella seduta del ..... la Commissione rilevava preliminarmente che, essendo l'allegazione della ricevuta dell'invio del ricorso ai controinteressati prevista, a pena di inammissibilità dello stesso, dal comma 4 lett. b) e comma 7 lett. c) dell'art. 12 del DPR 184 del 2006, è onere del ricorrente effettuare la notifica nelle ipotesi in cui il

controinteressato sia conosciuto o conoscibile. Nel caso in esame, tuttavia, l'oscuramento dei nomi dei docenti ascoltati aveva inibito all'accedente di ottemperare alle prescrizioni di legge sull'onere della notifica ai controinteressati. Pertanto, veniva chiesto all'Amministrazione resistente di notificare la domanda di accesso, ai sensi dell'articolo 12, commi 2 e 5 del DPR 184 del 2006, ai controinteressati, non individuati dalla ricorrente al momento della presentazione dell'odierno gravame, cioè a tutti coloro che sono menzionati nei chiesti documenti.

Nelle more di tale incombenza venivano dichiarati interrotti i termini per la decisione.

L'Amministrazione resistente, dopo aver dato atto dell'avvenuta comunicazione del ricorso a ..... controinteressati, ha inoltrato a questa Commissione la dichiarazione di ..... insegnanti che si sono formalmente opposte all'ostensione dei documenti senza oscuramento dei nominativi, deducendo che l'esercizio dell'accesso con il nominativo visibile avrebbe compreso il loro diritto alla riservatezza. Il terzo controinteressato non ha fatto pervenire, invece, alcuna dichiarazione.

## DIRITTO

La Commissione ritiene ricorso meritevole di accoglimento. Nel caso in esame ricorre, infatti, il c.d. accesso difensivo, poiché l'istante, destinataria di una contestazione di addebito, ha manifestato l'intenzione di volersi difendere. Secondo la giurisprudenza amministrativa, condivisa da questa Commissione, *“la situazione che legittima l'accesso difensivo deve essere collegata al documento di cui si chiede l'accesso, in modo da evidenziare in maniera diretta ed inequivoca il nesso di strumentalità fra la situazione soggettiva finale al documento di cui viene richiesta l'ostensione”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 08/02/2021, n. 1154).

Nel caso di specie l'Amministrazione ha, da subito, concesso l'accesso, oscurando però nei verbali di incontro i nominativi dei docenti ascoltati. Di questi, ..... hanno chiesto di mantenere l'oscuramento dei loro nomi per non compromettere il diritto alla riservatezza, mentre un ..... controinteressato non ha fatto pervenire alcuna dichiarazione. L'opposizione di ..... delle controinteressate va disattesa, in quanto l'interesse alla

riservatezza, in disparte la genericità del richiamo operato, risulta comunque recessivo rispetto all'interesse difensivo tutelato dal comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990.

La ricorrente, infatti, docente della scuola primaria, avendo ricevuto la comunicazione di una contestazione, vanta una posizione qualificata poiché la documentazione richiesta, appare rilevante rispetto alla posizione giuridica soggettiva della richiedente, essendo attinente alla difesa dalla contestazione di addebito ricevuta. D'altra parte, il dissenso espresso dal controinteressato all'ostensione non vincola l'Amministrazione, che può ed anzi deve concedere l'accesso quando si tratti di documenti che non sono sottratti all'accesso e non vi siano profili di riservatezza da tutelare. Infatti, la normativa in materia di accesso agli atti, non rende i controinteressati arbitri assoluti delle richieste che li riguardano, riconoscendo sempre all'Amministrazione destinataria della richiesta di accesso il potere di valutare la fondatezza della richiesta stessa, anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata dai controinteressati. Inoltre, *“la tipologia di accesso difensivo, cui corrisponde una posizione legittimante puntualmente descritta e tutelata dal legislatore, identifica un interesse significativamente qualificato dalla connotazione difensiva a tutela di una situazione giuridica soggettiva rilevante e assume valore preminente anche rispetto ad eventuali situazioni di tutela della riservatezza, destinate a recedere rispetto al diritto di accesso defensionale”* (TAR, Trento , sez. I , 11/03/2020 , n. 41).

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso.

Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 23 giugno 2021)

27. ACCESSO DI DIPENDENTE PUBBLICO A COPIA DELLA RICEVUTA DI RICEZIONE DELLA  
SCHEDA DI VALUTAZIONE

**Ricorrente:** .....

contro

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

FATTO

La signora ....., dipendente dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di ....., in data ....., ha presentato alla predetta Amministrazione una richiesta di accesso avente ad oggetto "copia della ricevuta di ricezione da parte (della stessa) della scheda di valutazione anno 2020 recapitata da codesto ufficio (alla medesima) in data ..... via mail".

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sull'istanza *de qua* la signora ..... ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso, ex art. 25 della legge n. 241 del 1990, ed adottasse le conseguenti determinazioni.

E' pervenuta memoria dell'Amministrazione resistente nella quale, tra l'altro, si ricorda alla Commissione che questione di pari oggetto era già stata sottoposta alla stessa e trattata nel plenum del ..... e che la Commissione si era pronunciata con rigetto del ricorso.

DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione precisa preliminarmente che il ricorso trattato nella seduta del ..... tra le medesime parti aveva diverso oggetto (piano di lavoro individuale per gli anni ..... e .....) ancorchè l'odierna questione sia collegata alla prima già discussa e decisa. In quella sede peraltro la Commissione rigettava il ricorso solo a fronte della dichiarazione, dell'Amministrazione stessa, di *inesistenza* agli atti d'ufficio della documentazione richiesta.

Ciò premesso si precisa che appaiono inconferenti tutte le argomentazioni avanzate dall'Amministrazione resistente che - già invitata dalla Commissione al rispetto del principio di trasparenza a cui deve essere improntato tutto l'agire della pubblica

Amministrazione – deve limitarsi a verificare la detenzione della documentazione richiesta e, in caso affermativo, a concederne l'accesso, vantando la richiedente un interesse qualificato in tal senso.

### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 14 luglio 2021)

28. ACCESSO DI CASA EDITRICE A COPIA DEL VERBALE DEL COLLEGIO DEI DOCENTI E A COPIA DEI VERBALI DELLE RIUNIONI DI DIPARTIMENTO DI LETTERE

**Ricorrente:** ..... & c. s.a.s.

contro

**Amministrazione resistente:** I.I.S. ....

FATTO

.....,..... , in qualità di legale rappresentante della casa editrice “..... di ..... & c. s.a.s.” ha presentato in data ..... al Dirigente scolastico dell’I.I.S. “.....” di ..... (.....), richiesta formale di visione/estrazione di copia della seguente documentazione: *“copia del verbale del Collegio dei docenti del ....., copia dei verbali delle riunioni del dipartimento di lettere tenutisi nei mesi di ..... e .....”*.

Ha indicato i seguenti motivi alla base della propria richiesta di accesso: *“Ritiene, la scrivente, che nel collegio dei docenti del ..... u.s. ci sia stato un vizio procedurale nel fare votare i singoli docenti, per chiamata, per decidere la scelta del libro di letteratura italiana da adottare per il prossimo a.s. non avendo costoro, esclusi i docenti di lettere, le competenze per farlo e, soprattutto, non sapendo nemmeno di quale libro trattavasi poiché non ne avevano mai preso visione; tutto ciò nonostante il Dipartimento di lettere, questo sì competente, avesse già espresso e indicato nei dipartimenti propedeutici al Collegio, seppur a maggioranza, quale sarebbe stato il libro da adottare. Il Collegio dei docenti, delibera l’adozione di un libro o ne rigetta la proposta (motivandola) ma in nessun caso può imporre un testo che non ha scelto; ciò è lesivo della libertà di insegnamento “Si ricorda ai dirigenti scolastici di esercitare la necessaria vigilanza affinché le adozioni dei libri di testo di tutte le discipline siano deliberate nel rispetto dei vincoli normativi, assicurando che le scelte siano espressione della libertà di insegnamento e dell’autonomia professionale dei docenti.”*.

Ha ulteriormente specificato *“La sopravvivenza di una agenzia editoriale è legata alla adozione dei libri di testo che propaganda attraverso la distribuzione dei saggi presso i docenti delle scuole del territorio; nello specifico, la mancata adozione del testo di letteratura italiana della Casa editrice ....., di cui la scrivente è la legittima rappresentante per la provincia di ....., a vantaggio di un altro testo, oltre*

*a procurare un danno economico per mancate provvigioni, può pregiudicare il rinnovo del contratto con la Casa editrice per il non raggiungimento del budget minimo previsto dal contratto di agenzia”.*

Parte resistente ha negato l'accesso con provvedimento del ..... in quanto non erano stati forniti elementi idonei a dimostrare in maniera chiara la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata ai documenti ai quali è stato chiesto l'accesso.

Avverso detto provvedimento in data ..... parte ricorrente ha depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

E' pervenuta memoria dell'Istituto resistente, in cui è stato sottolineato che l'art. 7, comma 2 lett. e) del D. Lgs. n. 297 del 16.04.1994 dispone che il Collegio dei docenti *“provvede all'adozione dei libri di testo, sentiti i consigli di interclasse o di classe e, nei limiti delle disponibilità finanziarie indicate dal consiglio di circolo o di istituto, alla scelta dei sussidi didattici”* e che pertanto il potere discrezionale di adottare un libro di testo è riservato in via esclusiva al Collegio dei docenti, che, oltre a valutare eventuali indicazioni dei Consigli di Classe e dei vari dipartimenti, dovrà tener conto anche di insuperabili tetti di spesa previsti dalla normativa (Circ. n. 5272 del 12.03.2021).

Nel procedimento di individuazione e di adozione dei libri di testo non possono intervenire trattative precontrattuali con le Case editrici e/o con i loro rappresentanti commerciali.

## DIRITTO

Il ricorso risulta meritevole di accoglimento.

La Commissione ritiene la sussistenza di un interesse differenziato, concreto ed attuale ad ottenere la documentazione richiesta, tenuto conto che l'odierna ricorrente ha dedotto l'esistenza di un evidente interesse economico delle case editrici alla conoscenza dei motivi che inducono alla scelta dei libri di testo, con correlata necessità di acquisire copia dei verbali delle relative riunioni collegiali dipartimentali tenutesi nei mesi di ..... e ..... e del Collegio dei docenti del ..... e delle relazioni di presentazione dei testi di letteratura italiana di cui si proponeva l'adozione.

L'Amministrazione, a garanzia della riservatezza dei docenti, potrà procedere all'oscuramento dei nomi degli interessati e di tutti i dati personali e sensibili contenuti nei documenti richiesti.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso lo accoglie con le condizioni e le precisazioni di cui alla parte motiva e per l'effetto invita l'Amministrazione resistente a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 14 luglio 2021)

29. CONCORSO PUBBLICO - ACCESSO DI UN PARTECIPANTE AGLI ELABORATI DELLE PROVE SCRITTE DEI CANDIDATI AMMESSI ALLA PROVA ORALE

**Ricorrente:** .....

contro

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

FATTO

Il Sig. ....., avendo partecipato al concorso pubblico per titoli ed esami a tempo indeterminato e part-time come Istruttore Amministrativo cat. ....., ha formulato al Comune di ..... un'istanza di accesso agli elaborati di entrambe le prove scritte delle ..... candidate ammesse alla prova orale.

Avverso il differimento dell'accesso al termine delle operazioni concorsuali l'istante ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

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

Nel merito la Commissione ritiene il ricorso fondato atteso che l'Amministrazione si è limitata ad evidenziare la necessità di un differimento dell'accesso al termine della procedura della quale, tuttavia, risulta conclusa la fase delle prove scritte, il che, unitamente alla limitata quantità di documenti richiesti, non giustifica il disposto differimento fondato, genericamente, sulla necessità di garantire il completamento delle operazioni concorsuali.

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 14 luglio 2021)

30. ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE AL FINE DELLA TUTELA DELLA PROPRIA POSIZIONE LAVORATIVA QUALE VITTIMA DEL DOVERE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione:** Comando Generale Arma dei Carabinieri

FATTO

Il Sig. ....., appuntato dei Carabinieri in quiescenza, ha presentato, in data ....., alle diverse articolazioni dell'Amministrazione in intestazione, diverse richieste formali di visione/estrazione di copia della seguente documentazione, tutta riguardante l'istante medesimo, al fine di tutelare in via giurisdizionale la propria posizione lavorativa quale vittima del dovere, chiedendo, in particolare:

Al Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri copia dei servizi prestati quali vigilanze ed ordini di Servizio, compresi relazioni ed annotazioni di P.G., nonché di copia del premio in denaro concesso per un intervento in servizio;

All'infermeria CC di ..... e ....., la documentazione sanitaria afferente l'infermità riportata a seguito di infortunio sul lavoro ed a seguito di sinistro stradale (in servizio); documentazione inerente servizi di traduzione detenuti e di vigilanze fisse ed ordine pubblico; nonché eventuali relazioni/annotazioni di P.G.

Al Comando Stazione Carabinieri -Radiomobile di ....., documentazione probatoria relativa ad un intervento durante una rapina; nonché proposta di encomio da parte del comandante dell'aliquota radiomobile;

Al R.O.N.O. -Centrale Operativa di ....., documentazione relativa ad un intervento per fermare l'intento di suicidio di un uomo di gettarsi dal secondo piano della palazzina in cui viveva.

Le diverse articolazioni dell'Amministrazione acceduta hanno ritenuto che l'istanza d'accesso non rivestisse i requisiti previsti dall'art. 25, co. 2, della Legge n. 241 del 1990, essendo la motivazione adotta non attuale, generica e non corrispondente a situazioni

giuridicamente tutelate, come disposto dall'art. 2, co 1 del DPR 184 del 2006. Per questo motivo le Amministrazioni hanno invitato il ricorrente a perfezionare la richiesta integrandola con procura firmata in calce dall'interessato. Il Sig. .... rispondeva che l'istanza era motivata dall'acquisizione di documentazione personale ai sensi e per gli effetti della l. 241 del 90 e ss.mm. e dalla l. 243 del 2006 e ss.mm. recante la disciplina delle norme in favore delle cd. vittime del dovere, dalla l. 206 del 2004 (Legge finanziaria per le cd. Vittime del dovere), dalla l. 302 del 90 e ss.mm. ed ii. Sulla perdita del lavoro per causa di servizio delle sole vittime del dovere).

L'interessato ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego/differimento serbato dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della l. n. 241 del 1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'Amministrazione ha fatto pervenire numerose memorie, nelle quali si conferma il diniego all'accesso in quanto la richiesta sarebbe carente di motivazione (*“l'interessato chiedeva un numero cospicuo di atti amministrativi, attinenti ai servizi d'istituto svolti dall'interessato e non di carattere personale, risalenti agli anni ..... e senza specificarne l'interesse diretto concreto, e soprattutto attuale, vista la datazione degli atti, corrispondenti ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata ai documenti per i quali è stato richiesto l'accesso...”*). La regolarizzazione richiesta dall'Amministrazione, inoltre, non veniva ritenuta sufficiente, poiché a suo dire contenente *“una sterile citazione di norme...”*. Si duole, inoltre, l'Amministrazione che l'istanza d'accesso sarebbe stata motivata con la necessità di proporre nuove istanze afferenti la materia delle vittime del dovere, ma che tale procedura non sarebbe assolutamente corretta, atteso che, la fase istruttoria delle istanze è a carico esclusivo dell'Amministrazione che, ricevuta la richiesta, si attiva nella ricerca degli atti attinenti la domanda per addivenire al provvedimento finale. Pertanto, prosegue l'Amministrazione, l'interessato non avrebbe alcuna necessità di allegare documenti probatori rientrando tale onere nelle esclusive competenze dell'Amministrazione. Infine, poiché nonostante l'invito alla regolarizzazione l'istante non ha in alcun modo chiarito la motivazione giuridica sottesa, ed allo stesso è stato già riconosciuto lo *status* di vittima del dovere, appare ancora

più inspiegabile la natura della richiesta, stante la tipologia degli atti richiesti. Da qui la conferma del rigetto dell'istanza d'accesso.

## DIRITTO

Nel merito il ricorso è fondato venendo in rilievo il diritto di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241 del 1990. I documenti richiesti, infatti, riguardano la sfera giuridica dell'accedente e, pertanto, l'interesse dell'accedente deve ritenersi sempre attuale. Cionondimeno, qualora tra i documenti richiesti ve ne siano alcuni che involgano i dati di soggetti terzi, ben potrà l'Amministrazione accogliere l'istanza dell'accedente, predisponendo le necessarie cautele (come l'oscuramento dei dati) volte a tutelare la privacy di eventuali soggetti terzi.

Inoltre, la Commissione osserva che, ai sensi del comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990, l'accesso deve (comunque) essere garantito quando la conoscenza dei documenti richiesti sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici, anche a prescindere dalla concreta azionabilità in giudizio.

Come ribadito in un recente arresto dal Consiglio di Stato, infatti, *“Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, oltre ad essere funzionale alla tutela giurisdizionale, consente agli amministrati e, più in generale, ai cittadini di orientare i propri comportamenti sul piano sostanziale per curare o difendere i loro interessi giuridici, con la conseguenza che esso può essere esercitato in connessione a un interesse giuridicamente rilevante, anche se non sia ancora attuale un giudizio nel corso del quale siano da utilizzare gli atti così acquisiti . . . difatti l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi è di suo un bene della vita autonomo, meritevole di tutela separatamente dalle posizioni sulle quali abbia poi ad incidere l'attività amministrativa, eventualmente in modo lesivo, in contrapposizione al sistema, in vigore sino all'emanazione della l. n. 241 del 1990, fondato sulla regola generale della segretezza dei documenti amministrativi?”* (Consiglio di Stato, sez. V , 05/08/2020 , n. 4930).

Nel caso in esame l'accedente ha fatto richiesta di atti attinenti al suo percorso professionale e, pertanto, al di là dell'eventuale tutela della riservatezza dei terzi, che ben

può essere tutelata dall'Amministrazione con le accortezze già indicate, il diritto all'accesso sussiste riguardando i documenti richiesti la sua sfera giuridica.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 14 luglio 2021)

31. ACCESSO DELL'EREDE AI CEDOLINI INPS DEL TRATTAMENTO PENSIONISTICO DEL *DE CUIUS*.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Inps di .....

FATTO

La Sig.ra ....., tramite l'Avv. ....., ha presentato un'istanza di accesso agli atti all'Inps di ....., in qualità di erede del Signor ....., al fine di richiedere i cedolini del trattamento pensionistico di ....., con la specifica della composizione dei trattamenti percepiti, motivando la richiesta di accesso agli atti con la necessità di acquisire i documenti essendo in corso un contenzioso con la madre e la sorella della richiedente, rispettivamente moglie e figlia del *de cuius*, in relazione alla suddivisione dei beni caduti in successione. Infatti, mentre la pensione di anzianità rientra nella comunione dei beni, non così per quella di invalidità; pertanto, vengono in questo modo modificate le quote di divisione dell'eredità con evidente abuso in danno dell'istante.

L'Inps di ..... ha negato l'accesso, ritenendo che *“la richiesta non può essere accolta in quanto le informazioni richieste per "successione ereditaria e conseguente divisione" attengono a documenti e somme erogate al Signor ..... che in vita poteva liberamente disporre”*.

Per questo la ricorrente si è rivolta, tramite il proprio difensore, alla Commissione, chiedendo di riesaminare il caso ed adottare le conseguenti determinazioni. L'Amministrazione ha fatto pervenire una memoria nella quale spiega le ragioni dell'opposto diniego, specificando, in aggiunta a quanto già espresso, che la richiesta di accesso risultava carente nella motivazione dell'interesse dell'istante e nell'indicazione generica di cedolino di pensione senza specificare la tipologia delle prestazioni percepite dal *de cuius*; inoltre, poiché nella richiesta viene fatto riferimento ad un contenzioso in corso fra la Sig.ra ..... e gli altri familiari, l'Amministrazione acceduta ha ritenuto che spettasse all'autorità giudicante disporre l'esibizione di atti e documenti o autorizzare

l'Amministrazione interessata a rilasciare le informazioni che riterrà necessarie per decidere la controversia.

## DIRITTO

Il ricorso deve dirsi fondato e meritevole di essere accolto in quanto la ricorrente, nella sua qualità di erede, è titolare di un interesse qualificato ad accedere ai chiesti documenti, al fine di difendere i propri diritti ed interessi. Infatti, la qualifica di erede rappresenta, ex art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990, una situazione giuridicamente rilevante che legittima a pretendere l'esibizione di atti potenzialmente capaci di giovare alla salvaguardia della posizione ereditaria dell'istante.

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 14 luglio 2021)

32. ACCESSO AMBIENTALE

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

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero della transizione ecologica - Direzione Generale per le Infrastrutture e la Sicurezza dei Sistemi Energetici e Geominerari

FATTO

L' Associazione ....., in persona del legale rappresentante ....., in data ..... ha presentato un'istanza d'accesso alla Direzione Generale per le Infrastrutture e la Sicurezza dei Sistemi Energetici e Geominerari dell'allora Ministero dello sviluppo economico (ora transitata al Ministero della transizione ecologica). Chiedeva di accedere, sulla base del Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 195, a documenti ed informazioni attinenti al ..... tenutosi il ..... e ....., e agli incontri tematici dello stesso tavolo, ed in particolare ai progetti infrastrutturali e non presentati da ....., ....., ....., .....e dalle altre aziende o gruppi di interesse che vi hanno partecipato, sia durante lo svolgimento degli incontri tematici che successivamente agli stessi. Nel dettaglio chiedeva *“l'invio in copia in formato digitale (o in carta semplice) dei progetti e delle schede non tecniche presentate, nominativi del proponente, luogo di realizzazione, costo e finanziamenti pubblici richiesti?”*.

Con provvedimento del ..... l'Amministrazione rigettava l'istanza di accesso ritenendo che quanto richiesto rientrasse nei casi di esclusione di cui all'art. 5 comma 2 lett. d) ed e) del d.lgs. 195 del 2005.

Avverso tale provvedimento l'Associazione ....., come rappresentata, ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

Per veniva memoria dell'Amministrazione resistente nella quale si ribadiscono, in sostanza, le argomentazioni già dedotte a sostegno del provvedimento impugnato con la precisazione che a vantaggio della odierna ricorrente sono state già evase altre analoghe istanze di accesso ma che la richiesta *de qua* non è stata accolta in quanto si è ritenuto che

l'ostensione dei documenti avrebbe violato la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali in essi contenute oltre che i diritti di proprietà industriale.

## DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione osserva quanto segue.

L'istante richiama a fondamento del proprio diritto all'accesso la normativa di cui al Dlgs così qualificando l'accesso come *ambientale*. La speciale fattispecie dell'accesso ambientale, delineata dal D.Lgs. 195 del 2005, si connota - rispetto a quella generale prevista nella l. 241 del 1990 - sotto un duplice profilo: l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso e il contenuto delle cognizioni accessibili. Sotto il primo profilo l'art. 3 del D.Lgs. 195 del 2005 chiarisce che le informazioni ambientali sono di appartenenza generalizzata, spettando ad ogni soggetto di diritto, senza necessità di collegamento con una data situazione giuridica soggettiva. Quanto all'individuazione delle informazioni accessibili il nostro ordinamento considera "informazione ambientale" qualsiasi informazione contenuta in provvedimenti amministrativi ma anche in atti endoprocedimentali (lettere, relazioni, nastri, video, pareri etc.) che abbiano attinenza con l'ambiente, intendendo con ciò sia quella relativa allo stato dell'ambiente sia quella relativa alle attività, ai provvedimenti ed alle decisioni della pubblica Amministrazione che abbiano un qualche effetto sull'ambiente. Il Consiglio di Stato, con sentenza 20 maggio 2014, n. 2557 ha precisato che "le informazioni cui fa riferimento la succitata normativa concernono esclusivamente lo stato dell'ambiente (aria, sottosuolo, siti naturali etc.) ed i fattori che possono incidere sull'ambiente (sostanze, energie, rumore, radiazioni, emissioni), sulla salute e sulla sicurezza umana, con esclusione quindi di tutti i fatti ed i documenti che non abbiano un rilievo ambientale". Per unanime giurisprudenza amministrativa la richiesta di accesso alle informazioni ambientali non esime il richiedente dal dimostrare che l'interesse, che intende far valere, ha natura ambientale, ed è volto alla tutela dell'integrità della matrice ambientale, non potendo ammettersi che dell'istituto si possa fare un utilizzo per finalità ad esso estranee; di qui la necessità che la richiesta di accesso sia formulata specificamente con riferimento alle matrici ambientali. E ancora "una richiesta di accesso, pur potendo astrattamente riguardare un'informazione

ambientale, non esime il richiedente dallo specificare in sede amministrativa che l'interesse di base è un genuino interesse ambientale come qualificato dal d.lg. n. 195 del 2005 all'integrità della matrice ambientale, non potendo l'ordinamento ammettere che di un diritto nato con certe finalità, ambientali, si faccia uso per finalità del tutto diverse, vale a dire economico — patrimoniali. TAR Roma, (Lazio) sez. I, 08/03/2011, n.2083.

Con riferimento al caso di specie si osserva che dall'istanza di accesso, soprattutto in relazione ai documenti ed alle informazioni specificamente richieste, non emerge in modo palese il richiesto "genuino interesse ambientale" e può ritenersi pertanto condivisibile l'operato della Amministrazione adita che ha ritenuto di applicare l'art. 5 comma 2 lett. d) ed e) del d.lgs. 195 del 2005.

La Commissione però, in un'ottica di massima trasparenza, considerando che l'argomento del predetto ..... afferisce alle "emissioni" ambientali, ritiene che possa essere consentito un accesso parziale, limitato a quei documenti ed a quelle informazioni che *in concreto* non possano considerarsi lesive della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali (...) e dei diritti di proprietà intellettuale ovvero aventi ad oggetto elementi e dati ambientali relativi ai menzionati progetti o alle possibili riduzioni delle emissioni dell'anidride carbonica derivanti dagli stessi – rispetto ai quali si può configurare un interesse "generale" alla relativa conoscenza.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie parzialmente e solo con riferimento a quelle informazioni o dati *ambientali* non lesivi, in concreto, della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali e dei diritti di proprietà intellettuale dei terzi controinteressati e per i quali possa dirsi sussistente un interesse *generale* alla relativa conoscenza. Per l'effetto invita l'Amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 23 settembre 2021)

33. ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALL'ACCATASTAMENTO DELL'IMMOBILE DI CUI L'ACCEDENTE È PROMISSARIO ACQUIRENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Agenzia delle entrate - Ufficio Provinciale di ..... – Territorio

FATTO

....., in qualità di promissario acquirente di un immobile sito in ....., ricorre avverso il provvedimento di rigetto del ..... dell'Amministrazione resistente in relazione all'istanza di accesso ed estrazione copia afferente a tutta la documentazione relativa all'accatastamento dell'immobile; rigetto fondato sulla asserita assenza di titolo in capo al promissario acquirente di richiedere la suddetta documentazione.

Il ricorrente osserva che l'Agenzia delle entrate ha variato il numero della particella su cui insiste l'immobile oggetto del contratto preliminare di compravendita senza che tale variazione risulti da nessuna visura storica, di talché il notaio ha necessità di sapere se tale variazione sia intervenuta al momento della stipula del contratto di provenienza dell'immobile dovendo, in tal caso, procedere alla rettifica di tale titolo.

Con successiva integrazione il ricorrente ha fatto pervenire ulteriore nota dell'Amministrazione resistente in cui viene comunicato che la documentazione non è momentaneamente disponibile e che se si dovesse reperire, sarà cura dell'Ufficio darne tempestiva comunicazione.

## DIRITTO

Il ricorso deve dirsi fondato avendo il sig. .... un interesse differenziato, concreto ed attuale ad ottenere la documentazione richiesta avente una incidenza diretta sulla sfera giuridica del richiedente, quale promissario acquirente.

Né l'Amministrazione ha dedotto l'esistenza di ragioni ostative o limitative del diritto di accesso, salvo evidenziare la momentanea indisponibilità.

## PQM

La Commissione accoglie il ricorso, invitando l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 23 settembre 2021)

34. ACCESSO AGLI ELABORATI INVALSI E AGLI ELABORATI PROVE SCRITTE E VERBALI RIGUARDANTI L'ACCEDENTE IN RELAZIONE ALL'ESAME DI STATO CONCLUSIVO DEL PRIMO CICLO DI ISTRUZIONE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Istituto Comprensivo Statale .....

### FATTO

La signora ....., in data ....., ha presentato all'Istituto Comprensivo Statale ..... un'istanza d'accesso avente ad oggetto gli “*elaborati Invalsi (italiano, matematica, inglese) elaborati prove scritte e verbali riguardanti la sottoscritta candidata in relazione all'esame di Stato conclusivo del primo ciclo di istruzione Anno Scolastico .....-....., .....*”.

Motivava all'istanza in relazione alla propria qualità di candidata all'esame di Stato, per gli usi consentiti dalla legge.

L'Amministrazione, ritenendo tale richiesta non sufficientemente motivata in relazione alla carente indicazione dell'interesse sotteso alla stessa, invitava la richiedente ad una precisazione in merito.

La signora ....., con comunicazione del ..... ribadiva il proprio “bisogno di conoscenza” in relazione alla propria qualità di candidata all'esame di Stato per l'anno indicato.

Non avendo ricevuto alcuna ulteriore comunicazione da parte dell'istituto la Signora ..... ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso ed adottasse le conseguenti determinazioni.

### DIRITTO

La Commissione osserva che, pur se non compiutamente motivata, la richiesta della signora ..... ha ad oggetto documentazione relativa alla posizione individuale della medesima e come tale sempre accessibile dalla richiedente, in assenza di norme di

esclusione dall'accesso della documentazione *de qua*. Conseguentemente, qualora l'Amministrazione adita sia effettivamente in possesso della documentazione in oggetto, dovrà consentirne l'accesso all'odierna ricorrente.

#### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 13 ottobre 2021)

35. ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Agenzia delle Entrate - Ufficio Provinciale Territorio di .....

FATTO

La signora ....., per il tramite del dott. ....., ha presentato in data ..... un'istanza all'Agenzia delle Entrate - Ufficio Provinciale Territorio di ....., chiedendo di accedere agli atti del procedimento di notifica dell'avviso di accertamento catastale n. .... / .....

Motivava l'istanza con la necessità di tutela dei propri diritti in qualità di destinataria del predetto avviso.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sull'istanza così presentata la signora ....., per il tramite del dott. ....., adiva nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Il ricorso deve dirsi fondato e quindi meritevole di accoglimento vantando la ricorrente un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241 del 1990, con riferimento al menzionato procedimento di accertamento catastale. La ricorrente ha dedotto, inoltre, una finalità difensiva della documentazione richiesta e conseguentemente l'accesso andrà consentito anche ex art. 24 comma 7 della Legge 241 del 90.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 13 ottobre 2021)

36. ACCESSO AGLI ATTI INERENTI LA PROCEDURA DI ATTRIBUZIONE DELL'INCARICO DI  
DOCENTE

**Ricorrente:** .....

contro

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

FATTO

Il ....., docente, ha presentato un'istanza d'accesso all'Ufficio Scolastico Regionale per la ....., avente ad oggetto la documentazione "*che si riferisce alla candidata ..... assegnata presso la sede di ..... Istituto .....*", sede prescelta dall'accedente ma che non le è stata assegnata.

In data ..... ha ribadito all'Amministrazione che l'istanza è volta a conoscere la preferenza della provincia prescelta dalla docente ....., il titolo in forza del quale ha la precedenza nella scelta della sede e qualora tale titolo risieda nella legge 104 del 92 conoscere se la disabilità e/o invalidità riguarda direttamente la docente o un familiare e in quest'ultimo caso comunicare la residenza e/o domicilio di quest'ultimo.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza la prof.ssa ..... ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso ex art. 25 legge 241 del 1990 e adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Il ricorso è parzialmente fondato.

La ricorrente ha diritto di accedere agli atti della procedura di attribuzione dell'incarico nella sede dalla stessa prescelta: il partecipante ad una procedura selettiva vanta, infatti, un interesse endoprocedimentale – previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241 del 1990 – ad accedere agli atti della procedura medesima che l'Amministrazione adita dovrà pertanto ostendere.

In tale ambito il ..... concorrente, cui i documenti richiesti in ostensione si riferiscono, non riveste tecnicamente la figura del controinteressato, risultando superflua la notifica allo stesso dell'istanza ricevuta; ciò perché, secondo la giurisprudenza amministrativa e l'indirizzo di questa Commissione, il partecipante ad una procedura selettiva ha implicitamente accettato che i propri dati personali possano essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti (per tutte TAR Lazio, Roma, Sez. III, n. 6450/2008, di recente ribadita da TAR Abruzzo Pescara Sez. I, 15/02/2019, n. 48).

Il diritto di accesso, va poi, precisato si configura quale *acausale* perché prescinde dalla verifica della spettanza del bene della vita che l'aspirante mira a tutelare. La ricorrente vanta inoltre un interesse difensivo all'accesso richiesto ex art. 24 comma 7 della legge 241 del 1990.

L'Amministrazione adita dovrà, pertanto, consentire accesso alla documentazione richiesta, con oscuramento dei soli dati sensibili o riservati, eventualmente contenuti nei documenti *de quibus*.

La Commissione quanto alla richiesta di comunicare la residenza o il domicilio dell'eventuale familiare assistito ai sensi della l. 104 del 1992 ritiene che il diritto alla tutela dei dati personali sensibili o c.d. supersensibili debba prevalere sull'interesse conoscitivo della ricorrente, ai sensi del comma 7, dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990 e pertanto il ricorso sul punto dovrebbe essere respinto.

Prima ancora che infondata la pretesa appare peraltro inammissibile, avendo ad oggetto non già documenti ma informazioni.

#### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 13 ottobre 2021)

37. ACCESSO AL FASCICOLO DISCIPLINARE DELL'ACCEDENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Guardia di Finanza

FATTO

....., in servizio permanente con il grado di Appuntato, presso il ..... Gruppo G.D.F. di ....., avendo ricevuto la contestazione di addebito disciplinare (n. .... del ..... notificata il .....), ha formulato un'istanza di accesso e successive istanze integrative aventi ad oggetto una serie di atti e documenti riguardanti la sua posizione.

Con provvedimento prot. n. .... del ..... l'Amministrazione rigettava parzialmente l'istanza di accesso per l'assenza di interesse diretto, concreto ed attuale in relazione ad alcuni documenti, in quanto non direttamente afferenti al procedimento disciplinare.

Avverso tale provvedimento la ricorrente ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego parziale opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990, adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione ritiene innanzitutto che l'istante abbia diritto di ottenere l'ostensione completa di tutti gli atti contenuti nel fascicolo disciplinare ed in esso richiamati, anche alla luce dell'art. 7, comma 2, del DPR n. 184 del 2006 secondo cui *“L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento”*.

L'istante ha, inoltre, diritto all'ostensione degli altri documenti che la riguardano direttamente, a prescindere dalla loro inclusione nello specifico fascicolo del procedimento disciplinare in quanto, sotto tale profilo, l'istanza appare assimilabile ad una richiesta di accesso agli atti del proprio fascicolo personale.

La Commissione ribadisce, a riguardo, il proprio avviso in base al quale sussiste il diritto di accesso in capo al dipendente pubblico agli atti del proprio fascicolo personale o ai procedimenti che lo riguardano (tra le altre, cfr. decisioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 14 giugno 2012 e seduta del 10 giugno 2015; pacifica sul punto è anche la giurisprudenza amministrativa - Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 aprile 2006, n. 2068; Cons. Stato Sez. IV, Sent., 13/01/2010, n. 63).

Il pubblico dipendente è titolare, invero, di una posizione giuridicamente tutelata in relazione alla conoscenza degli atti contenuti nel suo fascicolo personale, senza, tra l'altro, che ricorra la necessità per il medesimo di esternare espressamente la presenza di un concreto ed immediato interesse, atteso che la richiesta di accesso al proprio fascicolo personale è di per sé sufficientemente circoscritta.

Qualora l'Amministrazione ritenesse che taluni degli atti contenuti nella pratica riguardante l'istante o altrove non siano suscettibili di essere ostesi o non siano effettivamente esistenti è inviata a darne atto nella motivazione del provvedimento.

#### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 27 ottobre 2021)

38. ACCESSO AI DOCUMENTI INERENTI L'UTENZA IDRICA DEL CONDOMINIO DELL'ACCEDENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:**..... S.p.a.

FATTO

Il signor ....., condomino del Condominio ..... di via ..... a ....., ha presentato alla ..... S.p.a., gestore del servizio idrico, un'istanza d'accesso datata ..... chiedendo documentazione relativa all'utenza del predetto condominio.

Chiedeva in particolare copia del ricorso in autotutela presentato dall'Amministratore e dell'esito dello stesso.

Motivava l'istanza con la necessità di verificare una fattura anomala notificata al Condominio, nonché il relativo ricorso presentato dall'Amministratore mai mostrato ai condomini dallo stesso, nonostante i numerosi solleciti.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sull'istanza così presentata il signor ..... ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso ed adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e meritevole di essere accolto vantando il richiedente, in qualità di condomino, un interesse qualificato ad accedere alla documentazione richiesta, ex art. 22 comma 1 lett. b) della Legge 241 del 1990, nonché un interesse di tipo endoprocedimentale – ex artt. 7 e 10 della Legge 241 del 1990 - in relazione alla pretesa creditoria avanzata nei confronti del Condominio del quale è parte. La documentazione richiesta dovrà pertanto essere ostesa dall'Amministrazione adita.

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 18 novembre 2021)

39. ACCESSO A DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLA PROCEDURA DI OPINAMENTO  
RICHIESTA DALL'ACCEDENTE A SEGUITO DELL'INSTAURAZIONE DI UN PROCEDIMENTO  
MONITORIO PRESSO IL TRIBUNALE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di .....

FATTO

La signora ....., avvocato, in data ..... ha presentato un'istanza di accesso al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di ..... chiedendo documentazione relativa alla procedura di *opinamento* richiesta a seguito dell'instaurazione, da parte della medesima, di un procedimento monitorio presso il Tribunale di ..... contro il sig. ....

Chiedeva in particolare:

-ogni atto e documento prodotto dall'Avv. .... nella procedura di opinamento prot. N ...../....., ivi comprese mere comunicazioni, copia di atti processuali, memorie, documenti o istanze, nonché la procura che legittima il suo intervento nel procedimento;

-del verbale del tentativo di conciliazione tenuto in data ....., con allegata copia della procura rilasciata dal sig. .... all'avv. ...., al fine di rappresentarlo nella predetta riunione”.

Dalla documentazione istruttoria allegata al ricorso si evince che, in data ....., in occasione del tentativo di conciliazione delle parti tenutosi presso l'Ordine, era stato consentito alla richiedente *accesso tramite visione* della documentazione richiesta e di tutta quella contenuta nel fascicolo, senza che della stessa ne estraesse copia.

La richiesta del ..... segue pertanto all'esercizio di tale accesso.

Il ..... di ....., con provvedimento del ....., trasmetteva alcuna documentazione che – secondo le eccezioni della ricorrente - risulta parziale nonché *“in formato .pdf (dunque equiparabile a una copia o, addirittura, a un file creato ad hoc) in luogo dei file in formato .eml/.msg, previsti per i messaggi pec”*.

Conseguentemente l'avv. .... adiva nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

E' pervenuta memoria della Amministrazione resistente nella quale si forniscono chiarimenti sulla vicenda *de qua* con la specificazione che, anche a seguito della presentazione del ricorso la richiesta d'accesso viene ulteriormente accolta, con invito della richiedente a presentarsi presso l'Ordine per il relativo esercizio, essendo peraltro già stato consentito l'accesso tramite visione senza che la stessa procedesse ad estrarre copia.

## DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione osserva quanto segue.

Se è vero che, di fatto, il comportamento tenuto dalla Amministrazione non può certamente configurarsi quale diniego d'accesso – avendo ribadito anche in sede di memoria l'accoglimento dell'istanza – la articolata questione trova il proprio elemento dirimente nell'avvenuta ostensione *de visu* della documentazione richiesta, in occasione del tentativo di conciliazione. Come ben noto l'esercizio del diritto di accesso avviene nella duplice modalità *non scindibile* della visione e dell'estrazione di copia dei documenti amministrativi - secondo la definizione dell'articolo 22 comma 1 lett. a) della legge 241 del 1990, come ribadito dal successivo art. 25 della stessa - conseguentemente avendo l'Amministrazione già consentito il pieno accesso tramite *visione* di tutta la documentazione del fascicolo, dovrà parimenti consentirne l'accesso attraverso l'invio delle relative copie, dietro versamento del corrispettivo per le stesse. Né la richiedente è tenuta necessariamente a presentarsi di persona, avendo diritto a ricevere le copie in forma telematica ed avendo, peraltro, già proceduto personalmente ad una selezione dei documenti di interesse. Appare inoltre priva di pregio l'eccezione della Amministrazione relativa alla circostanza che in sede di primo accesso la richiedente, pur potendo, non abbia proceduto all'estrazione di copia, poiché il diritto di accesso non si esaurisce, invero, neppure con il relativo esercizio.

Il ricorso pertanto è meritevole di accoglimento con riferimento a quella parte della documentazione che non è stata ancora inviata alla ricorrente, vantando la stessa un

interesse endoprocedimentale - ex artt. 7 e 10 della legge 241 del 1990 - ad accedere ai chiesti documenti, in relazione al procedimento di *opinamento* che direttamente la riguarda.

### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie con riferimento alla documentazione non ancora ostesa e per l'effetto invita l'Amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 18 novembre 2021)

40. ACCESSO AD ATTI INSERENTI PROCEDURA DI ACCATASTAMENTO

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Agenzia delle Entrate Ufficio Territorio della Provincia di .....

FATTO

Il sig. .... ha presentato all' Agenzia delle Entrate di .... un'istanza d'accesso datata .... ed avente il seguente oggetto:

- documenti della procedura di accatastamento .... numero (...) relativa all'unità immobiliare censita al Catasto Fabbricati del Comune di .... al Foglio (...), intestata a .....
- planimetria in vigore della suddetta unità immobiliare.

Motivava l'istanza deducendo una finalità difensiva della documentazione richiesta con riferimento al ricorso dal medesimo presentato innanzi al TAR ....., ex articolo 117 c.p.a., contro .... ed avente ad oggetto la sussistenza di abusi edilizi, in correlazione al contenuto delle licenze edilizie degli anni .... / .... a mezzo delle quali il controinteressato ha realizzato l'edificio *de quo*. Dal predetto ricorso allegato si evince che l'odierno ricorrente è proprietario – confinante dell'unità immobiliare oggetto della richiesta ostensiva e che il medesimo ne aveva denunciato l'avvenuta abusiva trasformazione, incidente negativamente sulla sua proprietà in termini di accresciuto carico urbanistico.

L'Amministrazione adita, con provvedimento del ....., consentiva un accesso parziale limitato alla documentazione di cui al primo punto della richiesta eccependo l'*inaccessibilità* della planimetria dell'immobile poiché l'accesso alle planimetrie delle unità immobiliari urbane è regolamentato dalla Circolare 25 novembre 2003, n. 9. In particolare “Le copie delle planimetrie delle unità immobiliari urbane possono essere rilasciate soltanto a richiesta del proprietario, del possessore, di chi ha diritti reali di godimento sull'unità immobiliare ed in genere di chi ha legittimo interesse o possa dimostrare di agire per conto di questi”.

Avverso tale ultimo provvedimento il signor ....., per il tramite dell'avvocato ....., ha adito nei termini la Commissione, affinché riesaminasse il caso.

E' pervenuta memoria della Amministrazione resistente la quale ribadisce, in sostanza, le argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto.

Sono pervenute le controdeduzioni del controinteressato che si oppone all'accesso, reclamando il proprio diritto alla riservatezza dei dati relativi alla propria dimora.

## DIRITTO

Il ricorso è fondato e meritevole di essere accolto poiché il richiedente ha dato evidenza della titolarità di un interesse qualificato all'accesso richiesto e non solo in quanto proprietario dell'unità immobiliare confinante. Se è vero che già il criterio della *vicinitas*, in linea generale, vale a radicare in capo ai proprietari di fondi finitimi il diritto di accesso, nel caso di specie la richiesta ostensiva è supportata da ulteriori elementi legittimanti ed in particolare la pendenza di un giudizio tra le medesime parti, proprio relativo alle predette presunte irregolarità edilizie, rispetto alle quali l'odierno istante riveste – inoltre - la qualifica di denunziante. Il ricorrente lamenta inoltre la sussistenza di un danno arrecato allo stesso dalle trasformazioni *de quibus*. Ciò precisato, in termini di legittimazione all'accesso, si osserva che appare privo di pregio, ai fini dell'esclusione, il richiamo dell'Amministrazione alla menzionata circolare che espressamente prevede l'accessibilità delle planimetrie da parte di chi ha *legittimo interesse*: l'odierno richiedente appare *portatore di un legittimo interesse* anche con riferimento alla predetta previsione che non vale, pertanto, ad escludere l'accessibilità del documento in oggetto. Ciò, si osserva, anche in ragione della natura dello stesso che, sebbene contenga dati personali, non contiene dati *sensibili* relativi alla parte controinteressata che possano ritenersi prevalenti rispetto allo speculare diritto di accesso. L'Amministrazione dovrà pertanto consentire l'accesso richiesto.

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 18 novembre 2021)

41. ACCESSO AI DOCUMENTI RELATIVI AGLI INTERVENTI EFFETTUATI DALLA POLIZIA DI STATO PRESSO LA PROPRIA ABITAZIONE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Questura di ..... – ..... Distretto di Pubblica Sicurezza  
.....

FATTO

La Sig.ra ....., rappresentata e difesa dall'Avv. ....., riferisce di aver presentato in data ..... u.s. istanza di accesso ai documenti relativi agli interventi effettuati dalla Polizia di Stato presso la propria abitazione nelle giornate del ....., ..... ovvero ....., ..... ovvero ....., ..... La richiesta veniva motivata a fini difensivi, precisando che nei suddetti verbali l'accedente dovrebbe risultare in prima persona essendo stata identificata.

Parte resistente ha dato riscontro alla richiesta in data ....., manifestando la disponibilità a concedere l'accesso ma solo una volta richiesta l'autorizzazione alle autorità giudiziarie competenti, consistendo gli atti richiesti in annotazioni di polizia giudiziaria.

Contro tale nota la ..... ha adito in termini la Commissione, deducendo che nessun procedimento penale è stato avviato in seguito agli interventi degli agenti di polizia di Stato.

DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla Sig.ra ....., la Commissione osserva quanto segue.

La circostanza che gli atti domandati consistano in annotazioni di P.G., di per sé, non è motivo sufficiente ad escludere l'accesso o a subordinarlo, come nel caso di specie, all'autorizzazione dell'Autorità giudiziaria. Invero, il Giudice amministrativo in più occasioni ha affermato il principio secondo cui *“l'esistenza di un'indagine penale non implica, di per sé, la non ostensibilità di tutti gli atti o provvedimenti che in qualsiasi modo possano risultare connessi*

*con i fatti oggetto di indagine: solo gli atti per i quali è stato disposto il sequestro e quelli coperti da segreto possono risultare sottratti al diritto di accesso” ( TAR Catania, sez. III, 2 febbraio 2017, n. 229 cfr. altresì TAR Puglia, Lecce, n. 2331/2014). Peraltro, ai sensi dell’articolo 357 del codice di procedura penale, le annotazioni di P.G. sono messe a disposizione del Pubblico Ministero qualora rilevanti ai fini di un’indagine in corso. Nel caso che occupa non è stato rilevato dall’Amministrazione che i documenti formati a seguito degli interventi degli agenti di cui alle premesse in fatto siano stati messi a disposizione del P.M.*

Ne consegue, stante la sussistenza di un interesse qualificato in capo alla ricorrente, l’accoglimento del ricorso.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l’effetto invita l’Amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l’accesso adottata nella seduta del 18 novembre 2021)

42. ACCESSO AGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO AVVIATO DALL'AGCM NEI CONFRONTI DELL'ACCEDENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

FATTO

La Sig.ra ....., nella qualità di legale rappresentante *pro tempore* della ....., assistita e difesa dagli avvocati ..... e ....., riferisce quanto segue.

A seguito dell'avvio dell'istruttoria da parte dell'AGCM per il procedimento ..... di ....., nei confronti di quest'ultima società e per un asserito abuso di dipendenza economica posto in essere dalla ricorrente nell'ambito ed in relazione a specifici rapporti contrattuali in essere con i segnalanti (dai cui atti di segnalazione, appunto, pare aver preso le mosse l'istruttoria in questione), la società odierna ricorrente ha formulato istanza di accesso al fascicolo istruttorio in data ....., con tempestiva estrazione dei documenti in data .....

All'esito della disamina dei documenti ostesi alla ricorrente, quest'ultima si doleva dell'apposizione di numerosi *omissis* sui documenti stessi che, a dire della ricorrente, avrebbero pregiudicato il proprio diritto di difesa all'interno del procedimento sanzionatorio avviato dall'Amministrazione resistente.

Di talché, in data ..... u.s. .... ha chiesto di poter accedere alla versione integrale dei documenti rilasciati in precedenza, vedendosi opporre in data ..... il diniego oggi gravato, motivato sostanzialmente a tutela della riservatezza degli operatori segnalanti.

Contro tale nota la ricorrente ha adito in termini la Commissione.

Parte resistente, in vista dell'odierna seduta plenaria, ha depositato un'articolata memoria difensiva con la quale da atto dell'opposizione dei controinteressati all'ostensione dei documenti nella loro versione integrale (riferita dunque, sia all'identità dei segnalanti che ai dati contrattuali ed economici compendiate negli atti di segnalazione) e ciò a motivo di pressoché certe condotte ritorsive cui sarebbero stati esposti da parte della ricorrente in

caso di *disclosure* integrale. Nella seduta plenaria dello scorso ..... la Commissione, in via preliminare, rilevava la presenza di soggetti controinteressati all'ostensione in capo ai segnalanti di cui non era nota l'identità alla ricorrente e rispetto ai quali, pertanto, doveva essere integrato il contraddittorio con onere della notifica del ricorso disposto con ordinanza in capo all'Amministrazione resistente.

Parte resistente ha dato atto dell'avvenuta notifica ai controinteressati. Parte ricorrente ha depositato memoria integrativa al ricorso introduttivo, insistendo per l'accoglimento del gravame. Sono altresì pervenute note da parte di alcune imprese controinteressate, rappresentate e difese dagli avvocati ..... e ....., le quali insistono per il rigetto del ricorso. La ricorrente ha depositato integrazione al proprio ricorso, insistendo per l'accoglimento del medesimo.

## DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla ....., la Commissione osserva quanto segue.

Preso atto dell'avvenuta integrazione del contraddittorio ad opera dell'Amministrazione resistente, nel merito il ricorso è fondato e va pertanto accolto.

Ed invero, il motivo ostativo dedotto da parte resistente nel diniego impugnato, ovvero il pericolo di ritorsioni da parte della società ricorrente nei confronti dei segnalanti, non costituisce valido motivo di diniego del chiesto accesso. Ciò in quanto trattasi di un rischio meramente ipotetico non supportato nemmeno dalla perduranza di rapporti contrattuali tra la ricorrente ed i segnalanti medesimi e comunque non contemplato da nessuna disposizione di rango primario o secondario.

All'opposto, deve riconoscersi un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso in capo alla ....., stante il procedimento avviato dall'AGCM e la natura difensiva dell'istanza formulata dall'odierna ricorrente. Anche le deduzioni dei controinteressati, i quali hanno formulato istanza di riservatezza dei propri dati, non colgono nel segno, atteso che l'art. 13 del DPR 30 aprile 1998, n. 217, non sottrae all'accesso l'identità dei segnalanti, ma solo i documenti contenenti “*informazioni riservate di carattere personale, commerciale, industriale e finanziario, relative a persone ed imprese coinvolte nei procedimenti*”, non essendo

contemplata l'ipotesi di comportamenti ritorsivi tra quelle che possono giustificare l'esclusione dell'accesso.

### PQM

La Commissione, esaminato il ricorso, lo accoglie invitando parte resistente a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 16 dicembre 2021)

---

**Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo**      Capo Dipartimento Cons. Elisa Grande

Via della Mercede, 9

00187 Roma

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

Telefono: (+39) 06.6779 6700

Fax: (+39) 06.6779 6684

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

---

Ufficio attività di indirizzo monitoraggio e interventi speciali... ..Coordinatore dell'Ufficio

.....Cons Carlo Notarmuzi

**Servizio attività di indirizzo, monitoraggio**

Coordinatore del Servizio

**e interventi speciali**

Dott. Luigi Capogna

---

**Redazione**

Luigi Capogna

Graziella Di Fabio

Paola Morelli

---

**Segreteria redazionale**

Raffaella Francisci

---

## **Segreteria della Commissione**

Ufficio Attività di Indirizzo Politico-Amministrativo

P.E.C.: [commissione.accesso@mailbox.governo.it](mailto:commissione.accesso@mailbox.governo.it)

Sito: [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)

---

