



Camera di Commercio
Prato

DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Raccolta massime




























**DIRITTO DI ACCESSO
AI DOCUMENTI
AMMINISTRATIVI**
Raccolta massime





A cura di Samuele Grimani
Ufficio Registro delle Imprese

INDICE












INTRODUZIONE	9
ACCESSO CIVICO	11
1. INTERESSE ALL'ACCESSO	13
NEW! 1.1. Interesse all'accesso indipendente da tutela giurisdizionale.....	13
1.2. Interesse all'accesso (1).....	13
1.3. Interesse all'accesso (2).....	13
1.4. Interesse all'accesso (3).....	14
1.5. Interesse all'accesso (4).....	14
1.6. Interesse all'accesso (5).....	14
1.7. Accesso c.d. defensionale.....	14
1.8. Diritto di accesso degli Enti esponenziali di interessi collettivi.....	15
NEW! 1.9. Documenti amministrativi utili alla difesa in un procedimento giudiziario pendente a carico di un dipendente pubblico in quiescenza	15
NEW! 1.10. Documentazione medica di persona deceduta	16
NEW! 1.11. Legittimazione all'esercizio del diritto di accesso da parte del figlio di.....	16
deceduto per cause di servizio	16
NEW! 1.12. Interesse differenziato all'accesso.....	16
2. CONTROINTERESSATI ALL'ACCESSO	17
2.1. Controinteressato all'accesso – (nozione di).....	17
NEW! 2.2. Nozione di controinteressato all'accesso in senso tecnico	17
2.3. Notifica ai controinteressati (1)	17
NEW! 2.4. Notifica ai controinteressati (2).....	18
2.5. Rispetto del contraddittorio.....	18
3. LIMITI AL DIRITTO DI ACCESSO	19
3.1. Atti sottratti al diritto di accesso	19
NEW! 3.2. Atti redatti da legali e professionisti in relazione a specifici rapporti di consulenza con l'Amministrazione.....	19
NEW! 3.3. Atti societari non ancora iscritti nel Registro delle imprese.....	19
NEW! 3.4. Richiesta avente ad oggetto la conoscenza del nominativo del responsabile del procedimento e l'ufficio in cui poter prendere visione degli atti	19
NEW! 3.5. Esercizio del diritto finalizzato a sollecitare l'elaborazione di dati in possesso dell'amministrazione.....	20
NEW! 3.6. Informazioni.....	20
NEW! 3.7. Documenti inviati all'autorità giudiziaria in presenza di un procedimento penale.....	20
4. MODALITÀ DI ESERCIZIO DEL DIRITTO	21
4.1. Domanda di accesso.....	21
4.2. Accesso per via telematica	21

	4.3. Accesso digitale.....	21
	4.4. P.E.C. (posta elettronica certificata)	22
	4.5. Diritto di visione e di copia (1).....	22
	4.6. Diritto di visione e di copia (2).....	22
	4.7. Documento già in possesso del richiedente	23
	4.8. Istanza presentata ad amministrazione diversa da quella che dispone del documento richiesto..	23
	4.9. Visione dei documenti ed estrazione di copia.....	23
	4.10. Obbligo di istanza di accesso redatta su modelli predisposti dalla P.A.	24
	4.11. Possibilità di avere copia di documenti in formato digitale.....	24
	4.12. Sufficiente indicazione dell’oggetto e dello scopo della istanza di accesso senza necessaria specificazione degli estremi identificativi.....	24
	4.13. Necessità di indicare, nelle istanze di accesso, gli esatti estremi identificativi dei documenti richiesti ed il loro numero di protocollo	24
	4.14. Istanza di accesso indeterminata	25
	4.15. Diniego opposto dall'amministrazione una volta notificato il documento.....	25
	4.16. Delega all’accesso.....	25
	4.17. Legittimazione a richiedere l’accesso a documenti amministrativi	25
	4.18. Richiesta di accesso presentata dall’avvocato	26
	4.19. Obbligo di motivazione della domanda di accesso agli atti.....	26
	4.20. Trasmissione dei documenti al domicilio dell’interessato	26
	4.21. Trasmissione dei documenti tramite posta elettronica non certificata	27
	5. COSTI DI RIPRODUZIONE	28
	5.1. Costi di riproduzione copia, di ricerca e di visura	28
	5.2. Costi di riproduzione nell’ente locale	28
	5.3. Diritti di ricerca e di visura (1).....	28
	5.4. Diritti di ricerca e visura (2).....	29
	5.5. Oneri di accesso	29
	5.6. Pagamento dell’imposta di bollo sull’istanza di accesso a copie di documenti amministrativi.....	29
	5.7. Imposta di bollo	30
	5.8. Costi di riproduzione relativi a richiesta di accesso in via telematica	30
	5.9. Costi di riproduzione relativi alla richiesta di accesso per via telematica	30
	5.10. Diniego per costi di riproduzione eccessivi.....	31
	5.11. Accesso differito al pagamento di diritti e bolli	31
	5.12. Rimborso dei costi di riproduzione per l’accesso ai documenti inerenti controversia di lavoro.	31
	6. DIRITTO DI ACCESSO - VARIE	32
	6.1. Nozione di Pubblica Amministrazione ai fini del diritto di accesso	32
	6.2. Diritto di accesso ad atti stabilmente detenuti da altra Pubblica Amministrazione.....	32
	6.3. Accesso che comporta ulteriore attività di elaborazione da parte della P.A.	33
	6.4. Accesso agli atti disciplinati dal diritto privato (1)	33
	6.5. Accesso agli atti disciplinati dal diritto privato (2)	33
	6.6. Accesso agli atti delle società a partecipazione pubblica	34

	6.7. Accesso agli atti di gestione del personale.....	34
	6.8. Accesso ai documenti – istanze reiterate	34
	6.9. Accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.....	35
	6.10. Documentazione inerente a permessi di lavoro in favore del genitore di invalidi.....	35
	6.11. Istanza di accesso tendente a realizzare un’attività ispettiva nei confronti della P.A. e diretta alla mera cognizione di attività non tradotte in documenti.....	35
	6.12. Accesso endoprocedimentale (1)	36
	6.13. Accesso endoprocedimentale (2)	36
	6.14. Fascicolo personale	36
	6.15. Diritto d’accesso – Modalità dell’esercizio	36
	6.16. Rilascio, in luogo del documento richiesto, di altro documento ritenuto equipollente.....	37
	6.17. Contrattazione collettiva – accesso agli atti	37
	6.18. Equitalia.....	38
	6.19. Cartelle esattoriali di Equitalia.....	38
	6.20. Atti del procedimento per il conferimento di un incarico professionale a soggetto diverso dall’accedente	39
	6.21. Atti relativi ad un procedimento disciplinare (1).....	39
	6.22. Atti relativi ad un procedimento disciplinare (2).....	39
	6.23. Documenti inerenti ad un procedimento disciplinare (3)	40
	6.24. Fascicolo personale e registro contenente un richiamo verbale fatto al dipendente	40
	6.25. Documenti relativi al procedimento di concessione di contributi e all’inserimento in graduatoria	40
	6.26. Prospetto riepilogativo del lavoro straordinario.....	41
	6.27. Documento Unico di Valutazione dei Rischi e copia della comunicazione del nominativo del Responsabile del Servizio di prevenzione e protezione (R.S.P.P.).....	41
	6.28. Accesso a documenti nella parte non oggetto di precedente accesso.....	41
	7. ACCESSO CIVICO	42
	7.1. Differenze tra Accesso civico <i>ex dlgs n. 33/2013</i> e l’accesso ai documenti amministrativi <i>ex legge n. 241/90</i>	42
	7.2. Accesso civico – presupposti	43
	7.3. Accesso civico – controllo generalizzato	43
	7.4. Accesso civico condizionato all’approvazione di apposito regolamento	43
	7.5. Accesso civico alle condizioni economiche praticate a fronte delle concessioni rilasciate	44
	7.6. Accesso civico di atti perfezionatisi prima dell’entrata in vigore del D.lgs. 33/2013, ma che dispieghino ancora i propri effetti.....	44
	8. CONCORSI PUBBLICI	45
	8.1. Concorsi pubblici – Richiesta copia elaborati di altri candidati	45
	8.1.1. Accesso agli elaborati degli altri candidati (1)	45
	8.1.2. Accesso agli elaborati degli altri candidati (2)	45
	8.1.3. Accesso agli elaborati degli altri candidati (3)	45

8.1.4. Accesso agli elaborati degli altri candidati di un concorso pubblico da parte del candidato escluso per aver apposto segni identificativi sulla propria prova scritta	46
8.1.5. Accesso agli elaborati dei candidati diversi dal richiedente e ai verbali relativi all'attribuzione dei punteggi delle prove sostenute	46
8.1.6. Accesso agli elaborati dei candidati diversi dal richiedente – Richieste parziali.....	46
8.1.7 Divieto di controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione – Accessibilità parziale	47
8.2. Concorsi pubblici – Richiesta copia di documentazione varia.....	47
8.2.1. Dati personali delle domande di partecipazione degli altri concorrenti utilmente graduati.....	47
8.2.2. Titoli e punti assegnati ai candidati che precedono l'accedente	47
8.2.3. Accesso ai verbali della Commissione d'esame, alla valutazione dei precedenti di servizio e dei titoli, ai documenti concernenti l'individuazione dei criteri di valutazione e agli elaborati dei candidati che hanno ottenuto un punteggio di merito superiore.....	48
8.2.4. Accesso alle votazioni dei candidati.....	48
8.2.5. Documenti prodotti dagli altri candidati	49
8.2.6. Referti e schede dei test	49
8.2.7. Test, quesiti e soluzioni tutelati dal diritto d'autore	49
 8.2.8. Schede valutative dei partecipanti ad una selezione per progressione orizzontale	50
 8.2.9. Documentazione relativa all'assegnazione di sedi successiva a concorso pubblico	50
 8.2.10. Verbali contenenti i criteri per la valutazione delle prove d'esame, prove svolte, processo verbale della giornata in cui sono state corrette le prove, elaborati svolti da candidati ammessi alla prova orale.....	51
8.3. Concorsi pubblici – Differimento.....	51
8.3.1. Differimento dell'accesso nel caso di operazioni concorsuali non concluse (1)	51
 8.3.2. Differimento dell'accesso nel caso di operazioni concorsuali non concluse (2)	52
 8.3.3. Valutazioni delle prove scritte, elaborati, verbali della commissione di concorso pubblico – differimento.....	52
8.3.4. Accesso ai propri elaborati relativi al concorso e ai verbali della Commissione sui criteri di valutazione	52
8.3.5. Subprocedimento concluso – Accessibilità.....	53
8.4. Concorsi pubblici – Varie.....	53
8.4.1. Accesso del partecipante a pubblici concorsi.....	53
8.4.2. Elaborati concorsuali non corretti.....	54
8.4.3. Concorrente controinteressato	54
8.4.4 Limitazioni all'accesso poste dall'Amministrazione – Illegittimità	54
8.4.5. Accesso di un candidato dichiarato idoneo al ricorso presentato da un candidato originariamente escluso dal concorso e risultato poi vincitore a seguito di ammissione con riserva <i>ex art. 700, c.p.c.</i>	55
8.4.6. Richiesta di accesso da parte di chi non ha partecipato al concorso (1).....	55
8.4.7. Richiesta di accesso da parte di chi non ha partecipato al concorso (2).....	56
8.4.8. Atti della procedura selettiva.....	56
9. ORGANIZZAZIONI SINDACALI.....	57

	9.1. Accesso dell'Organizzazione sindacale nell'interesse del singolo iscritto– <i>Contra</i> (1).....	57
	9.2. Accesso dell'Organizzazione sindacale nell'interesse del singolo iscritto– <i>Contra</i> (2).....	57
NEW!	9.3. Accesso dell'Organizzazione sindacale nell'interesse del singolo iscritto– <i>Pro</i>	57
	9.4. Diritto di accesso in favore di titolari di interessi diffusi e delle organizzazioni sindacali	57
	9.5. Documenti relativi alla sicurezza sul luogo di lavoro.....	58
	9.6. Documenti utili per lo svolgimento dell'attività sindacale	58
	9.7. Accesso previo pagamento dei diritti di segreteria per le copie cartacee	59
	9.8. Controllo generalizzato	59
NEW!	9.9. Atti relativi all'incarico conferito ad un avvocato convenzionato con il servizio legale dell'Ente.	59
NEW!	9.10. Certificazioni di agibilità dei locali e certificazioni previste per la sicurezza sull'ambiente di lavoro.....	60
NEW!	9.11. Permesso orario di un dipendente dell'Amministrazione	60
	10. PROCEDURE DI GARA	62
	10.1. Richiesta di accesso quando l'esclusione non è più impugnabile.....	62
	10.2. Richiesta di accesso da parte di chi non ha partecipato alla gara (1)	62
	10.3. Richiesta di accesso da parte di chi non ha partecipato alla gara (2)	62
	10.4. Richiesta di accesso alle dichiarazioni sostitutive	63
	10.5. Diritto di accesso di una ditta partecipante ad una gara di appalto alla documentazione allegata all'offerta rimasta aggiudicataria e sulla possibilità o meno di negare tale diritto facendo riferimento a ragioni di riservatezza	63
	10.6. Art. 13 Codice dei Contratti Pubblici.....	63
	10.7. Diniego opposto alla ditta classificatasi seconda in una gara di appalto di accedere agli atti riguardanti l'esecuzione del contratto di appalto stipulato dalla P.A. con l'aggiudicataria	64
	10.8. Accesso agli atti della gara d'appalto.....	64
	10.9. Accesso del concorrente.....	65
	10.10. Informazioni fornite dagli offerenti nell'ambito della gara che costituiscano segreti tecnici o commerciali.....	66
	10.11. Atti di gara ad evidenza pubblica (1)	66
	10.12. Atti di gara ad evidenza pubblica (2)	67
	10.13. Atti di gara di società partecipate dello Stato.....	67
NEW!	10.14. Documentazione suscettibile di rivelare il know-how industriale e commerciale	67
	11. RISERVATEZZA.....	69
NEW!	11.1. Il limite della riservatezza non opera nei confronti del titolare dei dati	69
	11.2. Accesso ai documenti relativi alla posizione di un altro soggetto che ha partecipato alla stessa procedura di mobilità del richiedente.....	69
	11.3. Prevalenza diritto d'accesso salvo i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.....	69
	11.4. Tutela della riservatezza	70
	11.5. Documenti che rivelano lo stato di salute di una terza persona	70
	11.6. Documentazione contenente dati idonei a rivelare lo stato di salute.....	70
	11.7. Dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale.....	71

	11.8. Diniego di accesso ad atti amministrativi motivato con riferimento al fatto che parte delle documentazione conterrebbe dati sensibili concernente lo stato di salute di soggetti terzi.....	71
	11.9. Pratiche relative ad infortuni sul lavoro	72
	11.10. Documenti relativi alla liquidazione dell'indennità.....	72
	11.11. Dichiarazione dei redditi.....	72
	11.12. Diritto di copia in caso di conflitto tra accesso e privacy - <i>Pro</i>	73
	11.13. Diritto di copia in caso di conflitto tra accesso e privacy - <i>Contra</i>	74
	11.14. Segnalazioni, esposti o denunce	74
	11.15. Atti relativi ad indagine ispettiva (1)	74
	11.16. Atti relativi ad indagine ispettiva (2)	75
	11.17. Compensi accessori corrisposti ai propri dipendenti.....	75
	11.18. E-mail inviate a indirizzi privati.....	75
	12. SEPARAZIONE E DIVORZIO	77
	12.1. Buste paga dell'ex coniuge.....	77
	12.2. Richiesta di accesso finalizzata alla conoscenza dell'ammontare del T.F.R. - (Trattamento di fine rapporto) riconosciuto all'ex coniuge.....	77
	12.3. Cartella esattoriale, relata di notifica e atti di accertamento.....	78
	12.4. Copia dell'estratto conto INPS aggiornato dell'ex coniuge	78
	12.5. CUD ed estratto conto retributivo dell'ex coniuge	78
	12.6. Provvedimento di trasferimento di una dipendente per motivi di lavoro.....	79

INTRODUZIONE

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi costituisce principio generale dell'attività amministrativa volto a favorire la partecipazione e ad assicurarne l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

In base alla legge 7 agosto 1990, n. 241, per **diritto di accesso** si intende il diritto degli interessati a prendere visione e a estrarre copia dei documenti amministrativi. Ne sono titolari tutti i cittadini, società e associazioni, 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 di cui si chiede l'accesso.

La medesima legge definisce **documento amministrativo** ogni rappresentazione, grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie, del contenuto di atti, anche interni, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.

IL limite principale al diritto di accesso è rappresentato dalla **riservatezza**, laddove accesso e riservatezza costituiscono due posizioni giuridiche confliggenti e, in particolar modo, in caso di opposizione del controinteressato all'accesso, l'amministrazione è chiamata a contemperare i due interessi contrapposti, garantendo il pieno rispetto del principio di trasparenza nei confronti dell'accedente, assicurando nel contempo, ove possibile, adeguata protezione ai dati sensibili trattati.

Sul tema, le pronunce giurisprudenziali intervenute negli ultimi anni hanno cercato di bilanciare gli interessi contrapposti costruendo una **scala gerarchica** di diritti e interessi tra loro potenzialmente confliggenti, analizzando la situazione sostanziale e valutando, in concreto e non in astratto, le esigenze che di volta in volta si intendono salvaguardare nella fattispecie, ricercando, ove possibile, modalità pratiche in grado di conciliare, almeno in parte, le opposte esigenze.

In estrema sintesi, il diritto alla riservatezza appare, tuttavia, progressivamente recedere di fronte all'interesse alla trasparenza, restando affidata all'amministrazione e al giudice la comparazione e ponderazione in concreto fra gli interessi contrapposti.

L'accesso, infatti, deve essere ammesso, anche per dati sensibilissimi, nei limiti in cui sia strettamente indispensabile in base al combinato disposto di cui agli articoli 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 e 60 del Codice della privacy, cioè quando l'interesse sotteso alla richiesta d'accesso sia di **rango almeno pari ai diritti del controinteressato**, tutelati dalla privacy, ovvero consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale inviolabile.

Dunque, il diritto di accesso si contrae in presenza di dati supersensibili, in quanto per accedere ai documenti non è sufficiente motivare l'istanza con l'esigenza di esercitare un diritto di difesa, ma è necessario aver riguardo al tipo di diritto da far valere in sede giudiziaria.

La Camera di Commercio di Prato, come ogni amministrazione pubblica, si confronta quotidianamente con le problematiche inerenti l'istituto, e per questa ragione ha predisposto una sintetica raccolta di massime amministrative e giurisprudenziali sulla materia. Si tratta di provvedimenti provenienti in parte dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), e per altra parte da organi giurisdizionali quali i Tribunali Amministrativi Regionali e il Consiglio di Stato.

Le pronunce sono state ordinate e suddivise per argomenti al fine di facilitarne la consultazione. A conclusione di ciascuna massima è indicato il soggetto che ha rilasciato il provvedimento e la data dell'atto. Quella del 2015 è la **seconda edizione** del massimario, che vede l'introduzione di **sessanta** nuovi provvedimenti, oltre a una generale rivisitazione e riorganizzazione del lavoro, con l'aggiunta, tra le altre, di una sezione dedicata all'**accesso civico**. L'auspicio è che la pubblicazione possa rappresentare un utile strumento tecnico a supporto di tutti i soggetti coinvolti.

ACCESSO CIVICO

La legge anticorruzione n. 190/2012, all'articolo 1, comma 35, ha delegato al Governo "il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

In attuazione della delega è stato emanato il d.lgs. n. 33 del 2013 che, all'articolo 1, stabilisce il principio generale di trasparenza posto a salvaguardia dell'efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche. In particolare, il principio di trasparenza è inteso come "accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche".

L'art. 5 del citato d.lgs. n.33 del 2013 ha introdotto, a tutela del principio di trasparenza, uno specifico "accesso civico" finalizzato ad ottenere la pubblicazione di quei "documenti, informazioni o dati" che malgrado rientrino nell'obbligo di pubblicazione, non siano stati pubblicati. Si tratta di un nuovo istituto giuridico che, di fatto, non attribuisce un vero e proprio diritto d'accesso ma una specifica azione di adempimento, finalizzata ad ottenere, dal responsabile della trasparenza, l'adempimento dell'obbligo di pubblicità e che prevede anche lo strumento di un ricorso amministrativo al titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9-bis, della legge n. 241/90.

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

Come spiega la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella relazione per l'anno 2013 sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, nel d.lgs. n. 33 del 2013 è adottato il termine "informazioni" in senso certamente omnicomprensivo, assorbendo in esso anche l'area in precedenza assegnata al diritto d'accesso. Di conseguenza, può verificarsi la circostanza che su uno stesso documento amministrativo possano essere operati due distinti accessi: quello esercitato ai sensi della legge n. 241/90 e quello previsto ai sensi del d.lgs. n. 33/del 2013.

Una distinzione tra i due ambiti applicativi è data dal fatto che la trasparenza generale di cui all'articolo 1 del d.lgs. n.33 del 2013 concerne specificatamente i documenti e le informazioni inerenti "l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni", mentre l'accesso esercitato ai sensi della legge n.241 del 1990 riguarda i documenti residuali che non rientrino in tale categoria, ma, dato che è difficile immaginare documenti e informazioni in possesso delle

pubbliche amministrazioni che non attengano né alla loro organizzazione né alla loro attività, di fatto, la sfera di pertinenza dell'accesso ai documenti amministrativi disciplinato dalla legge n. 241 del 1990 e quella della trasparenza ex decreto n. 33/2013, in larga parte appaiono coincidere.

Tuttavia, dal dato testuale dell'art. 4, comma 7, del decreto n. 33 del 2013, emerge che sono lasciati alla vecchia disciplina dettata dalla legge n. 241 del 1990 solo gli "atti amministrativi non soggetti agli obblighi di pubblicità".

Per queste ragioni, per la Commissione sarebbe auspicabile un intervento legislativo volto da una parte a coordinare la nuova disciplina, introdotta dal decreto n. 33/2013 con le norme in materia di accesso di cui alla legge n. 241/1990, e per altra parte, a chiarire meglio di quali strumenti giustiziali possa disporre il cittadino che eserciti l'accesso ex d.lgs. 33/ 2013, nel caso di resistenza attiva o passiva della pubblica amministrazione.

1. INTERESSE ALL'ACCESSO



1.1. Interesse all'accesso indipendente da tutela giurisdizionale

E' principio pacifico, in giurisprudenza, quello secondo cui l'azione per l'accesso agli atti della Pubblica Amministrazione può essere proposta anche sulla base di un interesse di contenuto tale da non legittimare la proposizione del ricorso giurisdizionale.

Con ciò si è ribadita l'autonomia dell'interesse a chiedere l'ostensione di determinati documenti rispetto a quello che conduce, eventualmente, l'interessato, ad agire in giudizio per la tutela di determinate posizioni giuridiche.

(T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 6 febbraio 2014, n. 317)

(Cons. Stato Sez. IV, 10-04-2009, n. 2243)

1.2. Interesse all'accesso (1)

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

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

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

1.3. Interesse all'accesso (2)

L'interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l'accesso ai documenti amministrativi può consistere in una qualunque posizione soggettiva - ad esclusione del generico ed indistinto interesse al buon andamento dell'attività amministrativa - tale da configurare un rapporto di strumentalità tra tale interesse e la documentazione di cui si chiede l'ostensione; peraltro, detto rapporto di strumentalità deve essere inteso in senso ampio, essendo sufficiente che la documentazione richiesta costituisca in astratto un mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante, mentre è da escludersi la dimostrazione che si tratti di prova diretta della lesione di tale interesse

(Cons. Stato Sez. IV, 19-03-2014, n. 1339)

1.4. Interesse all'accesso (3)

La qualificazione dell'interesse all'accesso documentale della P.A. è strettamente legata alla specificità del medesimo, la quale non sussiste allorché non sia oggettivamente possibile comprendere, nemmeno nelle deduzioni del richiedente l'accesso, i vantaggi che potrebbero venire dal soddisfacimento della domanda

(T.A.R. Lazio Roma Sez. II bis, 27-02-2014, n. 2307)

1.5. Interesse all'accesso (4)

L'interesse che legittima la richiesta di accesso, oltre ad essere serio e non emulativo, deve essere "personale e concreto", ossia ricollegabile alla persona dell'istante da uno specifico nesso: occorre che il richiedente intenda difendere una situazione di cui è portatore, qualificata dall'ordinamento come meritevole di tutela, non essendo sufficiente il generico e indistinto interesse di ogni cittadino alla legalità o al buon andamento della attività amministrativa. L'essere titolare di una situazione giuridicamente tutelata non è condizione sufficiente perché l'interesse rivendicato possa considerarsi "diretto, concreto e attuale", essendo necessario che la documentazione cui si chiede di accedere sia collegata a quella posizione sostanziale, impedendone o ostacolandone il soddisfacimento, secondo lo schema logico imposto dall'art. 22 della legge n. 241/1990.

(Cons. Stato, Ad. Plen., 24-04-2012, n. 7)

1.6. Interesse all'accesso (5)

Il diritto di accesso è consentito non solo al fine di esercitare una azione giurisdizionale, ma in tutti i casi in cui la conoscenza dei documenti sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridicamente tutelati. In questo caso "la posizione giuridica della ricorrente è riconosciuta come diritto soggettivo a un'informazione qualificata, a fronte del quale l'Amministrazione pone in essere un'attività materiale vincolata, essendo sufficiente che l'istanza di accesso sia sorretta da un interesse giuridicamente rilevante, così inteso come un qualsiasi interesse che sia serio, effettivo, autonomo, non emulativo, non riducibile a mera curiosità e ricollegabile all'istante da uno specifico nesso"

(Cons. Stato Sez. IV, 11-04-2014, n. 1768)

1.7. Accesso c.d. defensionale

Ai fini dell'accesso cd. defensionale ai documenti amministrativi, cioè propedeutico alla miglior tutela delle proprie ragioni in giudizio, non rileva che quest'ultimo sia già pendente o da

introdurre: la parte titolare di un interesse che la legittimerebbe a proporre una impugnazione ha il diritto (senza che neppure debba chiarire od anticipare, in concreto, la tipologia di azione che intende intentare) di acquisire la documentazione che in astratto la legittimerebbe ad intraprendere le dette azioni.

Le eventuali preclusioni decadenziali maturate (e dedotte dall'appellante quale asserita ragione ostativa), ove effettivamente sussistenti, saranno rilevate dal Giudice fornito di giurisdizione eventualmente adito; e non è questa la sede per soffermarsi sulla sussistenza - o meno - di tali preclusioni: la parte potrebbe comunque avere interesse ad acquisire la documentazione suddetta anche ai fini di far valere, per ipotesi, fattispecie di remissione in termini per errore scusabile, possibili "riaperture dei termini" ascrivibili a determinazioni novative, etc..

(Cons. Stato Sez. IV, 11-04-2014, n. 1768)

1.8. Diritto di accesso degli Enti esponenziali di interessi collettivi

E' giurisprudenza consolidata quella per cui il diritto di accesso, oltre che alle persone fisiche, spetta anche a enti esponenziali di interessi collettivi e diffusi, ove corroborati dalla rappresentatività dell'associazione o ente esponenziale e dalla pertinenza dei fini statutari rispetto all'oggetto dell'istanza.

(Cons. Stato Sez. IV, 11-04-2014, n. 1768)



1.9. Documenti amministrativi utili alla difesa in un procedimento giudiziario pendente a carico di un dipendente pubblico in quiescenza

Accessibilità per la difesa di interessi giuridici

Oltre a sussistere un evidente interesse personale e concreto del dipendente pubblico che, seppur in quiescenza, intende accedere ai documenti amministrativi inerenti il rapporto di lavoro cessato al fine di difendere i propri interessi giuridici nel corso dei procedimenti giudiziari pendenti - il diritto di accesso non può essere intaccato o subordinato all'effettiva utilità "in giudizio" dei documenti richiesti, non potendo l'amministrazione ingerirsi nelle strategie difensive della parte né comunque anticipare una valutazione sulla rilevanza della documentazione richiesta nel giudizio di merito che spetta esclusivamente al giudice (Consiglio di Stato n. 741/2009).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 11 maggio 2012)



1.10. Documentazione medica di persona deceduta

Accessibilità da parte dell'avente causa, quale titolare di un interesse diretto, concreto, attuale, per la tutela dei propri interessi

Qualora l'avente causa fornisca la prova della sua qualità di erede legittimo, sussistono tutti gli elementi per l'accoglimento dell'istanza di accesso in suo favore, in quanto titolare di un interesse diretto, attuale e concreto ad ottenere la documentazione medica del de cuius al fine di curare e difendere i propri interessi nell'instaurando giudizio civile.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 maggio 2012)



1.11. Legittimazione all'esercizio del diritto di accesso da parte del figlio di deceduto per cause di servizio

Accessibilità a tutta la documentazione inerente l'espletamento dell'incarico

Un soggetto che intende dimostrare che la morte del di lui padre è connessa a fatti di terrorismo e che vuole, perciò, ottenere il riconoscimento della qualità di figlio di vittima del terrorismo, ha un interesse diretto, concreto ed attuale, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/1990, ad accedere a tutta la documentazione riguardante l'attività svolta dal padre, connessa all'espletamento del proprio incarico.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 gennaio 2012)



1.12. Interesse differenziato all'accesso

Condizione necessaria e sufficiente per consentire l'accesso ai documenti richiesti individuabile in concreto nella sussistenza del collegamento tra documenti e sfera di interessi del richiedente

L'amministrazione cui sia indirizzata la richiesta di accesso, nel decidere se rilasciare o meno i documenti oggetto della richiesta, deve limitarsi ad effettuare le valutazioni richieste dalla legge, in particolare deve verificare la sussistenza di un interesse sufficientemente differenziato rispetto a quello del quisque de populo, e che non sussistano altri interessi meritevoli di tutela che, ai sensi dell'art. 24 l. 241/90, si frappongano all'accoglimento della richiesta. Il criterio da utilizzare ai fini del riconoscimento della situazione legittimante all'accesso deve individuarsi, in concreto, nella sussistenza di un collegamento tra i documenti oggetto della domanda di accesso e la sfera di interessi del soggetto promotore dell'episodio ostensivo, collegamento dimostrabile in modi diversi, purché sufficienti a dimostrare il carattere non emulativo né inconsistente, ma serio e oggettivamente percepibile, dell'interesse conoscitivo alla base della richiesta di accesso (cfr. TAR Campania n. 2801/05).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 marzo 2012)

2. CONTROINTERESSATI ALL'ACCESSO

2.1. Controinteressato all'accesso – (nozione di)

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

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

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



2.2. Nozione di controinteressato all'accesso in senso tecnico

Esclusione del professionista delegato all'iscrizione di società nel Registro delle imprese

Il professionista delegato alla presentazione della domanda di iscrizione di una società nel Registro delle imprese non può essere considerato controinteressato in senso tecnico, cui deve essere comunicata l'eventuale richiesta di accesso agli atti societari.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 novembre 2012)

2.3. Notifica ai controinteressati (1)

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

La notifica ai controinteressati ex art. 3, d.P.R. n. 184/2006 è un atto dovuto dall'amministrazione in ogni caso in cui la richiesta di accesso coinvolga la tutela della riservatezza del terzo, il quale ha il diritto di presentare o meno una motivata opposizione all'accesso, entro dieci giorni dalla

comunicazione. Questa procedura, la cui osservanza non può dipendere dal giudizio sulla sua fondatezza, che la stessa amministrazione maturi anche in virtù di consolidata giurisprudenza, può essere superata solo nei casi in cui la legge stabilisca l'obbligo di ostensione del documento richiesto o nel caso vi sia il consenso dell'autorità giudiziaria e in quei casi in cui il soggetto terzo, pur individuato nel documento, rivesta la posizione di controinteressato solo in senso formale (è l'ipotesi della richiesta di accesso di un candidato di una procedura concorsuale ad accedere a verbali o elaborati di altri candidati della stessa procedura).

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



2.4. Notifica ai controinteressati (2)

Obbligatoria anche in caso di riconoscimento della natura recessiva dell'opposizione

Ai sensi dell'art. 3, d.P.R. n. 184/2006, a fronte delle richieste di accesso formulate da parte di rappresentanti di creditori al fine di conoscere i dati identificativi del datore di lavoro relativi a dipendenti insolventi, al controinteressato all'accesso deva essere comunicata dall'amministrazione la richiesta di accesso formulata dal terzo, anche se la sua eventuale probabile opposizione sia riconosciuta recessiva di fronte al diritto di tutela giudiziaria dell'accidente.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 gennaio 2012)

2.5. Rispetto del contraddittorio

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

Per il principio generale di rispetto del contraddittorio, le domande d'accesso suscettibili di incidere su situazioni giuridicamente rilevanti di terzi controinteressati devono essere preventivamente portate a conoscenza di questi ultimi. Ciò avviene, di regola, mediante apposita "comunicazione" da parte dell'Amministrazione (art. 3 del d.P.R. n. 184/2006). Ma nulla vieta che l'Amministrazione possa prevedere, qualora lo ritenga opportuno per assicurare la sollecita conclusione del procedimento concorsuale, una sorta di contestazione orale in contraddittorio, fermo restando – ovviamente – il dovere dell'Amministrazione di concludere il procedimento con un provvedimento espresso.

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

3. LIMITI AL DIRITTO DI ACCESSO

3.1.. Atti sottratti al diritto di accesso

Una volta acclarata in concreto la riconducibilità di un documento amministrativo alle categorie di atti sottratti all'accesso, il divieto di ostensione è cogente nei confronti della stessa P.A., alla quale non è consentito con propria valutazione discrezionale "desecretare" il documento medesimo.

(Cons. Stato Sez. IV, 05-11-2012, n. 5615)



3.2. Atti redatti da legali e professionisti in relazione a specifici rapporti di consulenza con l'Amministrazione *Inaccessibilità*

Nell'ambito dei segreti sottratti all'accesso ai documenti rientrano gli atti redatti dai legali e dai professionisti in relazione a specifici rapporti di consulenza con l'Amministrazione, trattandosi di un segreto professionale che gode di una tutela qualificata, dimostrata dalla specifica previsione degli articoli 622 codice penale e 200 codice di procedura penale (arg ex Cons. Stato Sez. VI, 30-09-2010, n. 7237).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 aprile 2012)



3.3. Atti societari non ancora iscritti nel Registro delle imprese *Inaccessibilità*

A norma dell'art. 22 co. 1 lett. D della legge n. 241 del 1990, oggetto del diritto di accesso sono i documenti amministrativi formati ovvero detenuti da una pubblica amministrazione; pertanto, non possono considerarsi accessibili gli atti societari non ancora iscritti nel Registro delle Imprese.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 novembre 2012)

3.4. Richiesta avente ad oggetto la conoscenza del nominativo del responsabile del procedimento e l'ufficio in cui poter prendere visione degli atti



Inaccessibilità in quanto rivolta ad acquisire informazioni e non documenti

La richiesta di accesso finalizzata alla conoscenza del nominativo del responsabile del procedimento e l'ufficio in cui poter prendere visione di determinati atti, essendo preordinata all'acquisizione più che di documenti amministrativi, di mere informazioni è inammissibile. Al riguardo, è noto che il diritto di cui agli articoli 22 e ss. della legge n. 241 del 1990 ha ad oggetto solo documenti formati o comunque detenuti da una pubblica amministrazione, tra i quali non

rientrano né l'indicazione del responsabile del procedimento né quella dell'ufficio ove esercitare l'accesso.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 luglio 2012)



3.5. Esercizio del diritto finalizzato a sollecitare l'elaborazione di dati in possesso dell'amministrazione

Inaccessibilità ad informazioni che non hanno forma di documento amministrativo

La richiesta di elaborazione di dati in possesso dell'Amministrazione, in sede di esercizio del diritto di accesso, è chiaramente preclusa dal combinato disposto dell'art. 22, comma 1, lettera d) e dall'art. 22, comma 4, della legge n. 241/1990, a norma del quale i documenti amministrativi che possono formare oggetto dell'esercizio del diritto di accesso sono esclusivamente quelli detenuti da una Pubblica Amministrazione, essendo inaccessibili le informazioni che non abbiano forma di documento amministrativo.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 3 luglio 2012)



3.6. Informazioni

Inaccessibilità

Quando l'istanza ha come oggetto la mera conoscenza dell'esistenza di dati, trattandosi di "informazioni" non rientra nell'ambito di applicazione del Capo V della legge n. 241 del 1990 e non può essere accolta.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 12 marzo 2012)



3.7. Documenti inviati all'autorità giudiziaria in presenza di un procedimento penale

Accessibilità – Prevalenza del diritto alla difesa

L'invio di documenti all'autorità giudiziaria e/o la presenza di un procedimento penale non vale, di per sé, a respingere la domanda di accesso motivata con l'esigenza del diritto alla difesa da parte del richiedente, atteso che il segreto istruttorio, di cui all'art. 329 c.p.p., non costituisce un motivo legittimo di diniego al rilascio di documenti, fintanto che gli stessi siano nella disponibilità dell'amministrazione e il giudice che conduce l'indagine penale non li abbia acquisiti con uno specifico provvedimento di sequestro.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 11 febbraio 2012)

4. MODALITÀ DI ESERCIZIO DEL DIRITTO

4.1. Domanda di accesso

Limiti

La domanda di accesso deve riferirsi a specifici documenti e non può comportare la necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario della richiesta.

(Cons. Stato Sez. V, 08-04-2014, n. 1663)

4.2. Accesso per via telematica

Ammissibilità

L'art. 13 del d.P.R. n. 184/06 prevede l'accesso agli atti per via telematica, ed in particolare che le Pubbliche Amministrazioni "assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica", ai sensi dell'articolo 38 del d.P.R. n. 445/2000, degli articoli 4 e 5 del d.P.R. n. 68/2005 e del decreto legislativo n. 82/2005. Tuttavia, la previsione regolamentare si riferisce specificatamente alle "modalità di invio delle domande e le relative sottoscrizioni" non menzionando, altresì, il soddisfacimento dell'istanza di accesso per via telematica. Rientra peraltro nelle facoltà delle singole amministrazioni adottare provvedimenti generali organizzatori occorrenti per l'esercizio del diritto di accesso, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2 del citato d.P.R., che consentano anche l'accesso alle informazioni contenute in strumenti informatici.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 15 gennaio 2008)

4.3. Accesso digitale

Ammissibilità dell'accesso per via telematica

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

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



4.4. P.E.C. (posta elettronica certificata)

Possibilità di accedere ai documenti amministrativi mediante P.E.C.

In base all'art. 13, comma 1, d.P.R. n. 184/2006 (disposizione che rinvia all'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000) "le pubbliche amministrazioni assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica". Inoltre, il d.lgs. n. 82/2005 "codice dell'amministrazione digitale" sancisce in favore dei cittadini, oltre al diritto di chiedere ed ottenere l'accesso ai documenti con l'uso delle tecnologie telematiche (art. 3 e 4), e in particolare il diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata per ogni scambio di documenti ed informazioni con l'amministrazione (art. 6). Inoltre, l'art. 3-bis della L. 241/90 (introdotto dalla legge n. 15/2005) ha previsto che, per conseguire maggiore efficienza nelle loro attività, le p.a. incentivano l'uso della telematica.

Alla luce del generale dovere della p.a. di ispirare la propria attività al principio di buon andamento ex art. 97 Cost, la formazione e l'invio di copie digitali (anziché cartacee) degli atti amministrativi consente non solo di risparmiare denaro pubblico (pur a fronte dell'iniziale investimento per le acquisizioni sia dell'hardware che del software), ma anche minori tempi di lavorazione delle richieste di accesso, con più conveniente utilizzazione del personale preposto alle relative incombenze.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 14 giugno 2012)

4.5. Diritto di visione e di copia (1)

Ammissibilità

Non ha rilievo la circostanza evidenziata dall'Amministrazione secondo la quale l'interessato sarebbe "già a conoscenza del contenuto degli atti" di cui ha chiesto estrazione di copia perché lo stesso afferma espressamente di aver preso visione del documento che l'Amministrazione ha inoltrato agli Organi inquirenti. Pertanto, non si giustifica il diniego tenuto conto che l'accesso deve essere riconosciuto anche mediante estrazione di copia in quanto la novella della legge n. 15/05 ha espressamente abrogato la categoria di accesso limitato alla presa visione.

(Decisioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nelle sedute del 7 aprile, del 9 maggio, del 7 ottobre e del 12 dicembre 2008)

4.6. Diritto di visione e di copia (2)

Ammissibilità

Non appare legittimo concedere la visione dei documenti senza ammettere la possibilità di estrarne copia, poiché l'esercizio del diritto di accesso deve considerarsi comprensivo di entrambe le modalità. Ciò emerge dalla lettura dell'art. 25, c. 1 della legge 241 del 1990, il quale prevede che "il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti

amministrativi”, e dalla lettura dell’art. 22 c. 1 lett. a) della legge 241 del 1990, il quale prevede che per diritto di accesso deve intendersi “il diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi”. La circostanza che il legislatore abbia in tale modo definito l’accesso induce a ritenere superata la concezione dell’accesso attenuato consistente nella sola visione dell’atto, asseverando, viceversa, una impostazione della modalità di accesso che oltre alla visione comprenda anche l’estrazione di copia del documento. Pertanto, salvo il caso in cui sia lo stesso accedente a voler esercitare il diritto nella forma della sola visione del documento, la disciplina dell’accesso prevede l’esame e l’estrazione di copia come modalità congiunte e ordinarie dell’esercizio del diritto, senza richiamare deroghe o eccezioni di sorta (cfr. *ex multis* T.A.R. Lazio, Sez. III, 30 marzo 2006, n. 2212).

(Decisione della Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 giugno 2010)

4.7. Documento già in possesso del richiedente

Inammissibilità

È inammissibile il ricorso avverso il diniego di rilascio di copia autentica di un documento già detenuto dal ricorrente stesso in quanto la richiesta di copia autentica di documenti già in possesso del ricorrente non rientra nell’ambito di applicazione del diritto di accesso disciplinato dal Capo V della legge n. 241 del 1990.

(Decisione della Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 aprile 2008)

4.8. Istanza presentata ad amministrazione diversa da quella che dispone del documento richiesto

Obbligo di trasmissione all’amministrazione che dispone del documento

La richiesta formale presentata ad Amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente. Di tale trasmissione è data comunicazione all’interessato, ai sensi dell’art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 184 del 2006.

(Decisione della Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 luglio 2012)

4.9. Visione dei documenti ed estrazione di copia

Divieto di alterazione dei documenti

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

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

4.10. Obbligo di istanza di accesso redatta su modelli predisposti dalla P.A.

Limiti

È legittimo che l'amministrazione richieda che la presentazione dell'istanza di accesso avvenga su apposito modello anziché in via informale, in quanto l'Amministrazione ha discrezionalità nel determinare – anche attraverso provvedimenti organizzatori generali (art. 1, d.P.R. n. 184/2006) le modalità dell'esercizio del diritto di accesso, con l'unico limite che gli adempimenti imposti non comprimano i contenuti del diritto quali determinati dalla legge.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 aprile 2010)

4.11. Possibilità di avere copia di documenti in formato digitale

È una possibilità e non un obbligo per la P.A., alla quale spetta la competenza regolamentare di disciplinare il diritto di accesso secondo modalità che non pregiudichino o appesantiscano l'ordinaria attività amministrativa, consentire l'accesso agli atti amministrativi inerenti una procedura concorsuale, in "formato digitale", con supporto fornito dal richiedente.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 aprile 2010)

4.12. Sufficiente indicazione dell'oggetto e dello scopo della istanza di accesso senza necessaria specificazione degli estremi identificativi

L'onere di specificazione dei documenti per i quali si esercita il diritto di accesso non implica la formale indicazione di tutti gli estremi identificativi (organo emanante, numero di protocollo e data di adozione dell'atto), ma può ritenersi assolto anche con l'indicazione dell'oggetto e dello scopo proprio dell'atto richiesto ove, nei singoli casi di specie, risulti formulata in modo tale da mettere l'amministrazione in condizione di comprendere la portata ed il contenuto della domanda.

(TAR Lazio – Roma, Sez. III quater, 10 Marzo 2011, n. 2181)

4.13. Necessità di indicare, nelle istanze di accesso, gli esatti estremi identificativi dei documenti richiesti ed il loro numero di protocollo

Assenza di un onere in capo all'accedente

Non costituisce onere del richiedente l'indicazione degli estremi di protocollo e della data identificativi di ciascun documento, trattandosi di elementi che non sono nell'ordinaria disponibilità e cognizione del privato.

(CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI, 7 APRILE 2010, N. 01962)

4.14. Istanza di accesso indeterminata

Inammissibilità

Quando la domanda di accesso agli atti presentata dal ricorrente non è accompagnata dall'indicazione del motivo legittimante l'istanza, non è possibile radicare il diritto di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 241/90. Infatti il comma 2 dell'art. 25 della citata legge richiede perentoriamente il requisito della motivazione della domanda di accesso; ragion per cui in caso contrario l'accesso deve essere negato.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 12 ottobre 2010)

4.15. Diniego opposto dall'amministrazione una volta notificato il documento

Illegittimità

L'assunto per il quale "non può ritenersi serio l'interesse dell'appellante all'acquisizione di un documento di cui lo stesso è già inconfutabilmente in possesso", è del tutto sconfessato a livello normativo. La valutazione di meritevolezza proposta è del tutto estranea alla previsione di legge, che ha invece come presupposti per l'accesso unicamente l'esistenza di una situazione giuridica tutelabile e il nesso di strumentalità. Il comportamento del privato, quand'anche pretestuoso, non è considerato dalla norma e si colloca all'esterno dell'area di rilevanza delineata dalla legge. Non ha quindi alcun rilievo se il privato ha perso, ha distrutto o semplicemente dimenticato il documento, ciò che conta è che sussistano le condizioni oggettive per ottenere l'ostensione del documento.

(CONSIGLIO DI STATO, SEZ. IV, 30 NOVEMBRE 2009, N. 07486)

4.16. Delega all'accesso

Legittima i terzi alla richiesta di accesso

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

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

4.17. Legittimazione a richiedere l'accesso a documenti amministrativi

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

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

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

4.18. Richiesta di accesso presentata dall'avvocato

Accessibilità e limiti

L'avvocato che sia già munito di mandato difensivo conferito con le forme d'uso (quali munito di "ogni più ampio potere di legge") così come può senz'altro rivolgere al Giudice adito un'istanza istruttoria diretta all'acquisizione di documenti, allo stesso modo deve reputarsi abilitato a perseguire tale risultato presentando direttamente, nella propria qualità, un'istanza di accesso all'Amministrazione controparte del giudizio già pendente (artt. 22 ss. legge n. 241/1990). Questo sempre che si tratti dell'acquisizione di atti che siano obiettivamente connessi all'oggetto dell'impugnativa precedentemente proposta.

(Cons. Stato Sez. V, 30-09-2013, n. 4839)

4.19. Obbligo di motivazione della domanda di accesso agli atti

L'accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 è riferito al "diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi", intendendosi per interessati tutti i soggetti che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"; in funzione di tale interesse la domanda di accesso deve essere opportunamente motivata

(Cons. Stato Sez. VI, 20-11-2013, n. 5515)



4.20. Trasmissione dei documenti al domicilio dell'interessato

Attività strumentale dell'amministrazione volta ad agevolare l'esercizio del diritto di accesso

Tra le modalità di esercizio del diritto di accesso, disciplinato dall'art. 25 della legge n. 241 del 1990, rientra non solo l'esame e l'estrazione di copia dei documenti, ma anche la possibilità di

usufruire di eventuali attività strumentali dell'amministrazione tese ad agevolare l'esercizio del diritto di accesso, quali la trasmissione dei documenti al domicilio dell'interessato che ne faccia richiesta.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 novembre 2012)



4.21. Trasmissione dei documenti tramite posta elettronica non certificata

Legittimità

E' legittima la comunicazione degli atti da parte dell'Amministrazione attraverso la semplice posta elettronica (non certificata). Ciò è rinvenibile dall'art. 3 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui "per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati "; e dalla norma specifica dell'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, a detta della quale "le pubbliche amministrazioni ... assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica ...". Per il principio della parità delle posizioni e per assicurare l'efficienza dell'azione amministrativa (che è un valore costituzionale), la disposizione deve valere non solo nei confronti, ma anche a favore dell'Amministrazione, salvo che non sussistano particolari ragioni in senso contrario.

(Cons. Stato Sez. IV, 26-08-2014, n. 4286)

5. COSTI DI RIPRODUZIONE

5.1. Costi di riproduzione copia, di ricerca e di visura

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

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

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

5.2. Costi di riproduzione nell'ente locale

Rilascio di copia subordinato al solo rimborso del costo di riproduzione

Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di misura. Tali principi, stabiliti per l'accesso agli atti di amministrazioni centrali, valgono anche per gli enti locali che li fanno propri inserendoli nel proprio regolamento. L'entità del costo di riproduzione deve compensare l'effettivo costo di riproduzione, nonché i diritti di ricerca e visura, costo che, solo se determinato immotivatamente in misura irragionevole, può essere contestato.

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

5.3. Diritti di ricerca e di visura (1)

Ammissibilità della richiesta da parte dell'amministrazione - Limiti

I diritti di ricerca e di visura possono essere richiesti legittimamente dall'Ente in sede di rilascio di copie in quanto per costo – secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr. C.d.S., Sez. V 25 ottobre 1999, n. 1709), alla quale si è allineata anche quella della Commissione (cfr. parere 1 luglio 2008) – non deve intendersi solo quello di riproduzione del documento, ma anche tutti gli altri sostenuti dall'amministrazione, quali, per esempio, quelli concernenti la ricerca dei documenti e/o l'istruzione della pratica, ma in questo caso l'importo (che non può essere predeterminato a livello generale, ma deve costituire oggetto di responsabile valutazione da parte

di ogni singola amministrazione) deve essere equo e non esoso, in quanto la richiesta di un importo elevato costituisce un limite all'esercizio del diritto di accesso, stante il dettato dell'art. 25, comma 1 della legge n. 241/90, in forza del quale l'esame dei documenti è gratuito e il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

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

5.4. Diritti di ricerca e visura (2)

L'art. 25 l. 7 agosto 1990 n. 241 assoggetta il rilascio di copia degli atti amministrativi al rimborso del costo di riproduzione ed al pagamento dei diritti di ricerca e visura, per cui l'art. 7 cit., là dove al comma 4 dispone che il regolamento assicura "ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie previo pagamento dei soli costi", va interpretato nel senso che la locuzione "i soli costi" non può intendersi come riferita ai soli costi di riproduzione; pertanto, le pretese dell'amministrazione comunale volta ad ottenere, con disposizioni di carattere generale, non solo il rimborso dei costi di fotoreproduzione, ma anche delle spese sostenute per la ricerca degli atti e l'evasione della pratica (nel caso, quantificate in lire 4000 per ogni atto) deve ritenersi del tutto legittima, né tale previsione è irragionevole, illogica o comunque limitativa del diritto di accesso.

(Cons. Stato Sez. V, 25-10-1999, n. 1709)

5.5. Oneri di accesso

Rimborso del costo di riproduzione

Ai sensi degli artt. 25 della legge n. 241/90 e 7, comma 6, del d.P.R. n. 184/2006, il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione del documento richiesto, salvo il pagamento del bollo e degli eventuali diritti di segreteria nel caso di rilascio di copia autentica.

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

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

Esclusione

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

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



5.7. Imposta di bollo

Esclusione salvo il caso di richiesta di copia conforme

La lettera e la ratio delle disposizioni in materia di accesso ai documenti amministrativi contenute nella legge 241/90 escludono che sia dovuta l'imposta di bollo tanto sulla richiesta di accesso quanto sulla copia informale eventualmente rilasciata, ferma restando, invece, l'assoggettabilità a bollo, ove prevista "ex lege", della copia autenticata, eventualmente richiesta. Per quanto riguarda l'assoggettabilità a bollo nel caso specifico, nell'ipotesi di rilascio a richiesta di copie conformi, trova applicazione la Tabella – Allegato B – di cui al d.P.R. n. 642/72 (così come modificata dal d.P.R. n. 955/82 e s.m.i.) che all'art. 3 individua tra gli atti, documenti e registri esenti in modo assoluto dall'imposta stessa gli atti, documenti e provvedimenti dei procedimenti in materia disciplinare, pure escludendo taluni atti di cui all'art. 21, Tariffa – Allegato A – Parte I ^ del predetto d.P.R. n. 642/72, aggiornato al 28 dicembre 2007 con la finanziaria 2008.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 11 maggio 2012)

5.8. Costi di riproduzione relativi a richiesta di accesso in via telematica

Rimborso costi di ricerca – Ammissibilità

Tenuto conto dell'orientamento del Consiglio di Stato, secondo cui "il termine «i soli costi» non deve essere limitato ai soli costi di riproduzione", la richiesta di rimborso, oltre che dei costi di fotoreproduzione, anche delle spese sostenute per la ricerca degli atti e l'istruzione della pratica, deve considerarsi legittima, non essendo tale richiesta limitativa del diritto di accesso, né tanto meno illogica ed irragionevole, considerata, nel caso di specie, l'esigua somma richiesta.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'1 luglio 2008 su istanza del Ministero dell'interno)

5.9. Costi di riproduzione relativi alla richiesta di accesso per via telematica

Gratuità salvo diverso avviso di autonomi provvedimenti organizzatori

In base al quadro normativo di riferimento, l'accesso in via telematica può essere consentito, se richiesto, anche gratuitamente, a meno che il provvedimento organizzatorio della singola amministrazione non abbia individuato i costi per tale forma di accesso (art. 1, c. 2 del d.P.R. n. 184 del 12 aprile 2006 che rinvia al DPR 445/2000, art. 38, per quanto riguarda le modalità di invio telematico delle domande e relative sottoscrizioni, nonché agli articoli 4 e 5 del d.P.R. 68/2005, recante disposizione per l'invio di posta elettronica ed al decreto legislativo 82/2005 relativo al codice dell'amministrazione digitale). In ogni caso, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/90, norma di rango primario rispetto alle disposizioni regolamentari, il rilascio di copia è subordinato unicamente al costo di riproduzione, salve le disposizioni in materia di bollo nonché i diritti di ricerca e visura.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 febbraio 2009 su istanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica)

5.10. Diniego per costi di riproduzione eccessivi

Inammissibilità

Alla luce della normativa e della ratio che disciplina il diritto di accesso, si deve ritenere che l'esistenza di situazioni idonee ad escludere il rilascio di copie di un atto vada valutata con particolare severità, evitando di mettere, a fondamento di un sostanziale diniego dell'accesso, dei meri profili di sostenibilità economica dei costi relativi (a maggior ragione qualora questi siano comunque riversati sul soggetto richiedente, ex art. 25 comma 1, L. n. 241/1990).

(Cons. Stato Sez. IV, 10-04-2009, n. 2243)

5.11. Accesso differito al pagamento di diritti e bolli

Ammissibilità

Qualora si richieda, da parte di un soggetto interessato, l'accesso ad una certa documentazione e l'Amministrazione tempestivamente risponda che quanto richiesto potrà essere ritirato presso l'apposito ufficio previo versamento dei diritti, costi e bolli seguenti, è ovvio come non si sia di fronte ad un diniego da parte dell'Amministrazione, bensì ad un atto di adesione alla richiesta avanzata, subordinato, come previsto dall'art. 25 L. n. 241/1990, al pagamento dei diritti spettanti all'Amministrazione.

(Cons. Stato Sez. V, 05-09-2006, n. 5114)

5.12. Rimborso dei costi di riproduzione per l'accesso ai documenti inerenti controversia di lavoro

Legittimità della richiesta

La regola della gratuità degli atti inerenti alle controversie di lavoro pubblico e privato (prevista dall'art. 10 della legge n. 533/1973) incontra il limite specifico nell'onere di rimborso del costo di riproduzione dei documenti richiesti ex art. 25 della legge n. 241/90 sia perché la citata esenzione è riferibile alle spese ricollegabili alla fruizione del servizio giustizia – ma non anche a procedimenti di diversa natura e finalità, come nella specie, quello di accesso a documenti amministrativi – sia perché non pare che la citata esenzione, attesa la sua natura eccezionale, sia suscettibile di interpretazione analogica ad atti non giudiziari.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 14 giugno 2012)

6. DIRITTO DI ACCESSO – VARIE

6.1. Nozione di Pubblica Amministrazione ai fini del diritto di accesso

La nozione di "pubblica amministrazione" alla quale l'art. 22 della L. 7 agosto 1990 n. 241 fa riferimento per l'applicabilità delle norme in materia di accesso agli atti amministrativi, ha più ampia portata rispetto a quella contenuta in altri settori ordinamentali (quale ad esempio quello della contrattualistica pubblica), estendendosi anche ai soggetti privati tout court, laddove l'attività da questi posta in essere risulti genericamente di "pubblico interesse". Ne consegue che, in tema di accesso ai documenti amministrativi, è sufficiente che un soggetto di diritto privato ponga in essere un'attività che corrisponda ad un pubblico interesse, perché lo stesso assuma la veste di "pubblica amministrazione" e, come tale, sia assoggettato alla specifica normativa di settore; in altri termini, è sufficiente che il soggetto presso cui si pratica l'accesso, ancorché di diritto privato, svolga un'attività che sia riconducibile sul piano oggettivo ad un pubblico interesse inteso in senso lato, perché a quest'ultimo sia applicabile la disciplina fissata dalla L. n. 241 del 1990 in materia in accesso.

(Cons. Stato Sez. V, 07-10-2013, n. 4923)

6.2. Diritto di accesso ad atti stabilmente detenuti da altra Pubblica Amministrazione

A norma dell'art. 6, comma 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 (Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi), "la richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente", dandone comunicazione all'interessato.

La *ratio* sottesa è quella di tutelare l'interesse diretto, concreto ed attuale dell'istante a conoscere la documentazione per la quale è stato richiesto l'accesso, qualunque sia l'Amministrazione che materialmente la detiene, e di non far gravare sul cittadino la non facile lettura e comprensione delle norme regolanti la competenza alla conservazione dei documenti.

(TAR SARDEGNA – sentenza 9 aprile 2014)

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

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

6.3. Accesso che comporta ulteriore attività di elaborazione da parte della P.A.

Inaccessibilità

Il rimedio dell'accesso agli atti della P.A. non può essere utilizzato per indurre o costringere l'Amministrazione a formare atti nuovi, rispetto ai documenti amministrativi già esistenti, ovvero a compiere un'attività di elaborazione di dati e documenti, potendo essere invocato esclusivamente al fine di ottenere il rilascio di copie di documenti già formati e materialmente esistenti presso gli archivi dell'Amministrazione

(Cons. Stato Sez. III, 21-10-2013, n. 5099)

(Cons. Stato Sez. IV, 13-06-2013, n. 3267)

(Cons. Stato Sez. III, 22-04-2013, n. 2234)

(T.A.R. Sicilia Catania Sez. IV, 20-01-2014, n. 135)

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 luglio 2012)

6.4. Accesso agli atti disciplinati dal diritto privato (1)

Accessibilità

Può affermarsi, in via generale, in base alla disciplina contenuta negli artt. 22 e ss. L. n. 241/90, che 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, 22 aprile 1999, n. 4, dove si è 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"), purché concernenti attività di pubblico interesse.

D'altro canto, l'attività amministrativa, soggetta all'applicazione dei principi di imparzialità e di buon andamento, è configurabile non solo quando l'Amministrazione esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando essa persegue le proprie finalità istituzionali e provvede alla cura concreta di pubblici interessi mediante un'attività sottoposta alla disciplina dei rapporti tra privati (cfr. 6 dicembre 1999, n. 2046; vedi anche A.P. n. 4/99 cit.).

(Cons. Stato Sez. IV, 11-04-2014, n. 1768)

6.5. Accesso agli atti disciplinati dal diritto privato (2)

Accessibilità

E' illegittimo il diniego di accesso opposto dall'Amministrazione, in relazione ad atti riguardanti la propria attività di diritto privato, solo in ragione della loro natura privatistica perché, anche in

tale ambito, che comunque deve essere improntato ai principi di buona fede, correttezza, imparzialità e, soprattutto legalità, deve essere garantito l'accesso agli atti dell'Amministrazione.

(T.A.R. Lombardia Brescia, 11-09-2000, n. 692)

(T.A.R. Lombardia Milano Sez. IV, 09-01-2014, n. 33)

(T.A.R. Lombardia Milano Sez. IV, 09-01-2014, n. 61)

6.6. Accesso agli atti delle società a partecipazione pubblica

Accessibilità

L'accesso ai documenti amministrativi non è escluso dal carattere privatistico dell'attività della pubblica amministrazione, ove l'*actio ad exhibendum* sia sorretta da un interesse giuridicamente rilevante. Infatti, la L. n. 241/1990, nel configurare l'accesso ai documenti amministrativi, lo correla non agli atti, bensì all'attività amministrativa, ossia a tutta l'attività concreta di cura dell'interesse pubblico, ivi compresa quella di carattere privatistico. Va conseguentemente riconosciuto l'accesso ai documenti contabili delle aziende partecipate dallo Stato.

(Cons. Stato Sez. IV, 04-02-1997, n. 82)

6.7. Accesso agli atti di gestione del personale

Accessibilità

Gli atti di gestione del personale dipendente da enti pubblici o soggetti equiparati possono formare oggetto di accesso ai sensi della legge n. 241/1990.

(T.A.R. Lazio Roma Sez. III ter, 12-02-2014, n. 1694)

6.8. Accesso ai documenti – istanze reiterate

L'amministrazione non è tenuta a prendere in esame la medesima istanza che il privato intenda ripetutamente sottoporle senza addurre alcun elemento di novità.

Si può reiterare l'istanza di accesso e pretendere riscontro alla stessa, in presenza di fatti nuovi, sopravvenuti o meno, non rappresentati nell'originaria istanza o anche a fronte di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante, cioè della posizione legittimante all'accesso. Qualora non ricorrano tali elementi di novità e ci si limiti, come nel caso in trattazione, a reiterare l'originaria istanza o, al più, a illustrare ulteriormente le proprie ragioni, l'amministrazione interpellata ben può astenersi da nuove determinazioni, non potendosi immaginare, anche per ragioni di buon funzionamento dell'azione amministrativa, in una cornice di reciproca correttezza dei rapporti tra le parti, che l'amministrazione sia tenuta a prendere in esame la medesima istanza che il privato intenda ripetutamente sottoporle senza addurre alcun elemento di novità.

(Consiglio di Stato, Sez. V, del 8 aprile 2014, n. 01661)

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

Prevalenza del diritto di accesso sulla riservatezza

La norma di salvaguardia di cui all'art. 24, comma 7, l. n. 241/90 secondo la quale "Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici" è stata riconosciuta di generale applicazione dalla giurisprudenza del giudice amministrativo e di questa Commissione. *(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 15 marzo 2011)*

6.10. Documentazione inerente a permessi di lavoro in favore del genitore di invalidi

NEW!

Legittimazione all'esercizio del diritto da parte del coniuge separato

Il coniuge separato è legittimato a chiedere l'accesso alla documentazione relativa ai permessi di lavoro di una dipendente, madre di due bambini portatori di handicap, sussistendo in capo all'istante l'interesse a conoscere i giorni in cui i permessi vengono accordati, al fine di verificare se in tali giornate i figli abbiano o meno assistenza.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 dicembre 2012)

6.11. Istanza di accesso tendente a realizzare un'attività ispettiva nei confronti della P.A. e diretta alla mera cognizione di attività non tradotte in documenti

Inammissibilità

In tema di diritto di accesso ai documenti della Pubblica amministrazione, la giurisprudenza ha da tempo messo a fuoco come non sia dato rinvenire una posizione direttamente tutelata e coperta dalla speciale azione *ex art. 25* legge n. 241 del 1990, nell'ipotesi un cui l'interesse del richiedente sia diretto alla mera cognizione di attività non tradotte in documenti (Cons. Stato, sez. VI, 21 settembre 2005 n. 4929; C.G.A., 21 novembre 2007, n. 1077). Ancorché, dunque, sia stato precisato che l'interesse all'accesso è suscettibile di tutela anche nell'ipotesi in cui il richiedente prospetti il proprio interesse (concreto e qualificato) alla regolarità del procedimento amministrativo (C.G.A., 5 dicembre 2007, n. 1087), la tutela specifica accordata dall'ordinamento non può trovare fondamento nella mera esigenza ispettiva, in assenza di alcun documento che testimoni l'esistenza di una qualche attività dell'Amministrazione. Lo speciale strumento di tutela giurisdizionale, accordato dall'ordinamento per rendere concreta la tutela dell'interesse all'accesso (cui si rivolgano gli artt. 22 e segg. della L. n. 21/1990), esperibile sia in caso di diniego esplicito sia nel caso in cui l'istanza di accesso sia rimasta inevasa, non può essere, surrettiziamente, utilizzato, in funzione ispettiva del comportamento tenuto dall'Amministrazione, in seguito alla

istanza sostanziale, ove non vi sia alcun atto o documento dal quale emerga che all'impulso di parte abbia fatto seguito, in concreto, l'avvio del procedimento con l'apertura dell'istruttoria.

(CGA - SEZ. GIURISDIZIONALE, 12 MAGGIO 2010, N. 648)

6.12. Accesso endoprocedimentale (1)

Differimento

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

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



6.13. Accesso endoprocedimentale (2)

Il richiedente l'accesso che è parte del procedimento non deve dimostrare l'interesse all'accesso ai fini dell'esercizio del diritto

Il soggetto partecipante al procedimento amministrativo – diversamente da quello estraneo ad esso – null'altro deve dimostrare per legittimare il diritto di visionare ed ottenere copia dei documenti di interesse se non la veste di parte dello stesso procedimento (cfr. Consiglio di Stato, VI Sezione, 13 Aprile 2006 n. 2068).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 aprile 2012)



6.14. Fascicolo personale

Accessibilità totale

L'accesso di un dipendente al proprio fascicolo personale è di tipo endoprocedimentale e per esso l'orientamento del giudice amministrativo è costante nel senso che "...il soggetto la cui posizione giuridica è incisa da un provvedimento amministrativo, null'altro deve dimostrare, per legittimare l'actio ad exhibendum nei confronti degli atti e documenti formati nel relativo procedimento, se non la sua veste di destinatario del provvedimento stesso, posto che, in questo caso, l'interesse «giuridicamente rilevante» risulta già normativamente qualificato dagli art. 9 e 10 l. n. 241 del 1990" (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 aprile 2006, n. 2068).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 maggio 2012)

6.15. Diritto d'accesso – Modalità dell'esercizio

Oscuramento dei nominativi – Limiti

Il diritto di accesso comprende quello di prendere visione (ed eventualmente di estrarre copia) del documento nella sua integralità, compreso i nominativi delle persone nello stesso indicate.

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

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

6.16. Rilascio, in luogo del documento richiesto, di altro documento ritenuto equipollente

Illegittimità

All'amministrazione, ed al privato che esercita funzioni pubbliche, non è permesso sostituire arbitrariamente il documento richiesto con altro sebbene equipollente. La ragione di ciò deriva espressamente dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", che, all'art. 22 lett. d), fornisce la nozione di documento amministrativo e nello stesso contesto, alla lett. a), precisa come il diritto di accesso sia "il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi", ossia un diritto di acquisizione di quegli stessi documenti o delle loro copie e non di succedanei. La differenza ontologica tra i due documenti, quindi, non può essere superata dall'omogeneità contenutistica. Elemento fondante dell'*actio ad exhibendum* è la conformità del documento esibito al privato all'originale, non avendo neppure rilievo scusante l'esistenza per la pubblica amministrazione di impedimenti tecnici (Consiglio di Stato, sez. IV, 10 aprile 2009, n. 2243).

(CONSIGLIO DI STATO, SEZ. IV, 30 NOVEMBRE 2009, N. 07486)

6.17. Contrattazione collettiva – accesso agli atti

Gli atti inerenti alla contrattazione collettiva nazionale di lavoro sono ricompresi fra quelli, la cui sottrazione all'accesso può essere prevista con regolamento governativo, ma questo non esclude che gli stessi possano essere oggetto anche della normativa regolamentare di singole amministrazioni, per i settori di relativa competenza.

(Cons. Stato Sez. VI, 10-03-2014, n. 1095)



6.18. Equitalia

Equitalia, ed in generale i concessionari, devono conservare per cinque anni la matrice o la copia della cartella di pagamento con la relazione dell'avvenuta notificazione o l'avviso del ricevimento ed hanno l'obbligo di farne esibizione su richiesta del contribuente o dell'amministrazione

Per i concessionari vige la norma dell'art. 26 comma 4 del d.P.R. 602 del 1973 che li obbliga a "conservare per cinque anni la matrice o la copia della cartella con la relazione dell'avvenuta notificazione o l'avviso del ricevimento ed ha l'obbligo di farne esibizione su richiesta del contribuente o dell'amministrazione".

Come si vede, in relazione alla particolare tipologia di atti detenuti, il legislatore individua direttamente un obbligo di custodia degli atti e un dovere di ostensione su mera richiesta del contribuente. Le disposizioni sul diritto di accesso risultano, pertanto, di maggiore definizione e speciali rispetto alla disciplina generale del procedimento amministrativo in quanto, in questo caso, la valutazione sulla sussistenza di un interesse all'esibizione è fatta direttamente dalla legge, e non va più svolta caso per caso.

Nemmeno si può ammettere la carenza di legittimazione passiva del concessionario della riscossione nell'ambito delle domande per l'accesso, il quale sarebbe consentito unicamente nei confronti del soggetto che ha formato il ruolo (l'Agenzia delle Entrate). Al contrario, non si può negare che verso l'agente della riscossione la domanda di accesso possa certamente essere formulata, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, L. n. 241 del 1990, secondo cui la domanda di accesso deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento ovvero (come nel caso in esame) nei confronti di quella che "lo detiene stabilmente."

(Cons. Stato Sez. IV, 12-05-2014, n. 2422)



6.19. Cartelle esattoriali di Equitalia

Accessibilità per la verifica della legittimità dei procedimenti di riscossione coattiva dei crediti

Appare fondata la pretesa del ricorrente ad avere accesso a tutti gli atti di nomina dei notificatori, compresi gli atti attestanti il rapporto di servizio del messo notificatore con Equitalia o con la società terza incaricata della notifica della cartella esattoriale in questione, nonché degli atti attestanti il possesso del titolo, nonché dell'autorizzazione all'esercizio della relativa attività nel territorio comunale. La disponibilità da parte del ricorrente di tutti questi atti e documenti, infatti, è necessaria ai fini della verifica della legittimità dei procedimenti di riscossione coattiva dei crediti instaurati nei suoi confronti.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 marzo 2012)

6.20. Atti del procedimento per il conferimento di un incarico professionale a soggetto diverso dall'accedente



Accessibilità – Limiti

Il soggetto destinatario degli effetti del procedimento conclusosi con il conferimento dell'incarico professionale ad altro soggetto è legittimato ad accedere a tutti gli atti di tale procedimento, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, comma 1, e dell'art. 10, lettera a) della legge n. 241/1990. Quanto ai documenti inerenti alla procedura preordinata all'affidamento di un incarico connesso a quello per il quale aveva fatto richiesta di conferimento, si tratta di atti al cui accesso il ricorrente non può esser ritenuto legittimato sia in considerazione della sua estraneità al procedimento in questione, sia a fronte della mancata dimostrazione della sussistenza di un suo interesse diretto concreto ed attuale ad accedervi, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/1990.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 luglio 2012)



6.21. Atti relativi ad un procedimento disciplinare (1)

Accessibilità totale – Interesse endoprocedimentale

Il soggetto sottoposto ad un procedimento disciplinare ha diritto di accedere a tutti gli atti e i documenti ad esso inerenti, in quanto si tratta di atti endoprocedimentali facenti parte di una sequenza destinata a sfociare nell'adozione di un provvedimento incidente nella sua sfera giuridica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge n. 241/1990.

A nulla rileva argomentare nel senso della necessità di formulare ogni doglianza ed ogni difesa in relazione ai fatti contestati in sede disciplinare in una memoria difensiva, anche alla luce della corretta considerazione svolta dal ricorrente circa la necessità di acquisizione dei documenti richiesti proprio al fine di organizzare la difesa in sede disciplinare.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 novembre 2012)



6.22. Atti relativi ad un procedimento disciplinare (2)

Accessibilità endoprocedimentale

Un'istanza di accesso avente ad oggetto atti e documenti inerenti ad un procedimento disciplinare, avviato per l'eventuale irrogazione di una sanzione, configura un accesso endoprocedimentale, rispetto al quale sussiste un diritto del ricorrente ad accedere alla documentazione richiesta, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10, lettera a) della legge n. 241/1990, senza che sia necessaria la dimostrazione da parte dell'istante dell'esistenza di un suo interesse diretto, concreto ed attuale ad accedere a tale documentazione, ex art. 22, comma 1, lettera a) della legge n. 241/1990.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 28 febbraio 2012)

NEW! 6.23. Documenti inerenti ad un procedimento disciplinare (3)

Accessibilità da parte del destinatario

Il ricorrente, destinatario di un provvedimento con cui è stata irrogata nei suoi confronti la sanzione della sospensione dal servizio, è certamente legittimato ad accedere ai documenti inerenti al procedimento disciplinare, in quanto atti inerenti ad un procedimento conclusosi con un atto incidente nella sfera giuridica dello stesso, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, comma 1 e dell'art. 10, lettera a), della legge n. 241/1990.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 3 luglio 2012)

NEW! 6.24. Fascicolo personale e registro contenente un richiamo verbale fatto al dipendente

Accessibilità totale

Quando la richiesta di accesso ha ad oggetto il fascicolo personale del ricorrente nonché il registro contenente una sanzione disciplinare a suo carico, poiché la richiesta riguarda il ricorrente, l'accesso è del tipo endoprocedimentale. Per esso l'orientamento del giudice amministrativo è costante nel senso che "...il soggetto la cui posizione giuridica è incisa da un provvedimento amministrativo, null'altro deve dimostrare, per legittimare l'actio ad exhibendum nei confronti degli atti e documenti formati nel relativo procedimento, se non la sua veste di destinatario del provvedimento stesso, posto che, in questo caso, l'interesse «giuridicamente rilevante» risulta già normativamente qualificato dagli art. 9 e 10 l. n. 241 del 1990" (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 aprile 2006, n. 2068). Inoltre, giacché la richiesta di accesso al proprio fascicolo personale è di per sé sufficientemente circoscritta, per la natura partecipativa dell'accesso, il richiedente non è tenuto a motivare la richiesta ostensiva.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 14 giugno 2012)

NEW! 6.25. Documenti relativi al procedimento di concessione di contributi e all'inserimento in graduatoria

Interesse endoprocedimentale del ricorrente non inserito nella graduatoria per la relativa concessione

Deve essere riconosciuto il diritto di accesso alla documentazione relativa ad un procedimento di concessione di contributi da parte del soggetto che, non essendo stato inserito nella relativa graduatoria, risulta titolare di un interesse endoprocedimentale ad accedere alla documentazione richiesta.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 luglio 2012)



6.26. Prospetto riepilogativo del lavoro straordinario

Accessibile se nella disponibilità dell'amministrazione

Il diritto del ricorrente di poter accedere al prospetto riepilogativo del lavoro straordinario incontra il limite della disponibilità dello stesso presso gli uffici della pubblica amministrazione cui ci si rivolge. Pertanto, qualora l'amministrazione sia già in possesso di tale prospetto, dovrà rilasciarlo al ricorrente, viceversa la richiesta deve essere respinta.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 luglio 2012)

6.27. Documento Unico di Valutazione dei Rischi e copia della comunicazione del nominativo del Responsabile del Servizio di prevenzione e protezione (R.S.P.P.)



Accessibilità da parte del docente, per garantire l'incolumità degli studenti a lui affidati

Non appare dubbio che il Documento Unico di Valutazione dei Rischi e la copia della comunicazione del nominativo del Responsabile del Servizio di prevenzione e protezione (R.S.P.P.) che ha redatto il Documento di Valutazione dei Rischi, siano accessibili da parte del docente che intenda garantire l'incolumità degli alunni a lui affidati.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 dicembre 2012)

6.28. Accesso a documenti nella parte non oggetto di precedente accesso

Difesa dei propri interessi – Accogliibilità

Quando il ricorrente chiede di accedere a determinati documenti per la parte non oggetto di un precedente accesso ma aggiunta successivamente, se l'istanza è volta a difendere nelle sedi opportune i propri diritti ed interessi e non è volta ad operare un controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione, l'istanza dovrà ritenersi accoglibile.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 11 giugno 2012)

7. ACCESSO CIVICO

7.1. Differenze tra Accesso civico ex d.lgs. n. 33/2013 e l'accesso ai documenti amministrativi ex legge n. 241/90

Il Consiglio di Stato attenziona le nuove norme in materia di "Amministrazione Trasparente" rilevando in particolare come le nuove disposizioni, dettate con d.lgs. 14.3.2013, n. 33 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni disciplinano situazioni, non ampliative né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7.8.1990, n. 241, come successivamente modificata ed integrata

Col citato d.lgs. n. 33/2013, infatti, si intende procedere al riordino della disciplina, intesa ad assicurare a tutti i cittadini la più ampia accessibilità alle informazioni, concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di attuare "il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche", quale integrazione del diritto "ad una buona amministrazione", nonché per la "realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino".

Detta normativa – avente finalità dichiarate di contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione – intende anche attuare la funzione di "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r) della Costituzione": quanto sopra, tramite pubblicazione obbligatoria di una serie di documenti (specificati nei capi II, III, IV e V del medesimo d.lgs. e concernenti l'organizzazione, nonché diversi specifici campi di attività delle predette amministrazioni) nei siti istituzionali delle medesime, con diritto di chiunque di accedere a tali siti "direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione"; solo in caso di omessa pubblicazione può essere esercitato, ai sensi dell'art. 5 del citato d.lgs., il cosiddetto "accesso civico", consistente in una richiesta – che non deve essere motivata – di effettuare tale adempimento, con possibilità, in caso di conclusiva inadempienza all'obbligo in questione, di ricorrere al giudice amministrativo, secondo le disposizioni contenute nel relativo codice sul processo (d.lgs. 2.7.2010, n. 104).

L'accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7.8.1990, n. 241 è riferito, invece, al "diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi", intendendosi per "interessati...tutti i soggetti...che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"; in funzione di tale interesse la domanda di accesso deve essere opportunamente motivata. Benché sommarie, le indicazioni sopra fornite appaiono sufficienti per evidenziare la diversificazione di finalità e di disciplina dell'accesso agli

atti, rispetto al cosiddetto accesso civico, pur nella comune ispirazione al principio di trasparenza, che si vuole affermare con sempre maggiore ampiezza nell'ambito dell'amministrazione pubblica. *(Consiglio di Stato, Sez. V, I del 20 novembre 2013, n. 05515)*



7.2. Accesso civico – presupposti

Una delle novità più rilevanti introdotte dal D.lgs. 33/2013 è costituita dal diritto di accesso civico, che concerne il diritto da parte di chiunque di accedere ai documenti, informazioni o dati che l'amministrazione aveva l'obbligo di pubblicare, nel caso in cui sia stata omessa la pubblicazione. Tale istituto, mai introdotto prima nel nostro ordinamento, si caratterizza per la totale assenza di limitazioni per il suo esercizio, al quale sono legittimati tutti i soggetti, indipendentemente da un interesse giuridico da tutelare, la cui istanza, gratuita e senza alcun obbligo di motivazione, va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione, che si pronuncia sulla stessa. L'unico presupposto di tale istanza, che si traduce, dunque, in un controllo democratico sull'attività amministrativa, consiste, quindi, nell'inadempimento degli obblighi di pubblicità da parte dell'amministrazione.

T.A.R. Lombardia Milano Sez. IV, 18-07-2013, n. 1904



7.3. Accesso civico – controllo generalizzato

Legittimità

E' indubbio che mentre l'accesso civico di cui all'art.5 D.lgs 33/2013 è dichiaratamente rivolto ad un controllo generalizzato ed indiscriminato dell'opera dell'amministrazione, tale che qualunque documento per il quale sussista l'obbligo di pubblicazione può essere richiesto, a prescindere dall'esternazione di un interesse concreto e attuale e da qualsivoglia motivazione, tale finalità non rientra tra quelle garantistiche previste dall'art. 25 l. n. 241 del 1990, volta a consentire l'accesso ai documenti relativi a procedimenti amministrativi comunque coinvolgenti i richiedenti.

T.A.R. Lazio Roma Sez. 3B, 09-01-2014, n. 233



7.4. Accesso civico condizionato all'approvazione di apposito regolamento

Illegittimità

L'accesso civico non può essere condizionato dall'approvazione di un regolamento preventivo da parte della pubblica amministrazione volto a selezionare gli atti da rendere pubblici. Affermare che, in assenza di simili regolamenti, rimarrebbe paralizzato l'obbligo di pubblicazione e, conseguentemente, il diritto-potere di accesso civico di cittadini ed enti, significherebbe aderire ad una interpretazione sostanzialmente abrogatrice dell'art. 5 del d. lgs. n. 33 del 2013, giacché verrebbe riconosciuto, in assenza di una espressa norma in tal senso, alle singole amministrazioni

la possibilità di differire nel tempo l'efficacia di una disposizione fondamentale per l'attuazione del principio di trasparenza nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Tar Lazio, Roma, sez. III bis, 19 marzo 2014, n. 3014



7.5. Accesso civico alle condizioni economiche praticate a fronte delle concessioni rilasciate

Legittimità

Prima l'articolo 1, commi da 15 a 33, della legge 6 novembre 2012, n. 190, e da ultimo il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, hanno indicato tra i dati oggetto di pubblicazione, e suscettibili di speculare accesso civico, anche i provvedimenti concessori, da intendersi comprensivi dei dati economici (Cfr. artt. 24 e 26 d.lgs 33/2013), allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche da parte delle amministrazioni (Cfr. art. 1, d.lgs cit.).

Consiglio di Stato – sez. VI – sentenza 24 febbraio 2014 n. 865

7.6. Accesso civico di atti perfezionatisi prima dell'entrata in vigore del D.lgs. 33/2013, ma che dispieghino ancora i propri effetti



Legittimità

L'accesso civico è uno strumento che si aggiunge a quelli esistenti, senza eliderli, ma sovrapponendosi agli stessi. L'accesso tradizionale di cui alla L. 241/1990 continua ad operare con i propri diversi presupposti e disciplina, ma la circostanza che un soggetto possa essere titolare di una posizione differenziata tale da essere tutelata con tale tipologia di accesso, non impedisce certo al medesimo soggetto di avvalersi dell'accesso civico, qualora ne ricorrano i presupposti. Per gli atti compresi negli obblighi di pubblicazione di cui al D.lgs. 33/2013, quindi, potranno operare cumulativamente tanto il diritto di accesso 'classico' ex L. 241/1990 quanto il diritto di accesso civico ex D.lgs. 33/2013, mentre, per gli atti non rientranti in tali obblighi di pubblicazione, opererà, evidentemente, il solo diritto di accesso procedimentale 'classico' di cui alla L. 241/1990. In particolare, gli atti perfezionatisi prima dell'entrata in vigore del D.lgs. 33/2013, ma che dispieghino ancora i propri effetti sono da pubblicare nelle modalità previste dall'art. 8 co. 3 del decreto che, appunto, prevede l'obbligo di pubblicare gli atti contenenti tali dati «*per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti*».

T.A.R. Campania Napoli Sez. VI Sent., 05-11-2014, n. 5671

8. CONCORSI PUBBLICI

8.1. Concorsi pubblici – Richiesta copia elaborati di altri candidati

8.1.1. Accesso agli elaborati degli altri candidati (1)

Rilascio di copia in forma anonima

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

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



8.1.2. Accesso agli elaborati degli altri candidati (2)

Diritto del candidato escluso di prendere visione e estrarre copia dei documenti richiesti

Da consolidato indirizzo della Commissione e da copiosa giurisprudenza del giudice amministrativo è acclarata l'accessibilità dei documenti formati dalla commissione esaminatrice e prodotti da altri candidati (cfr. T.A.R.: Lazio, Roma, Sez. III, 8 luglio 2008, n. 6450; Commissione decisione del 4 maggio 2010). Va riconosciuto, pertanto, il diritto del candidato escluso da un concorso pubblico di visionare tutti i documenti e di estrarne copia perché l'esercizio del diritto di accesso, ai sensi delle disposizioni vigenti, deve intendersi comprensivo di entrambe le modalità. Tuttavia, l'accesso potrà legittimamente essere limitato dall'amministrazione ai soli elaborati con voti utili per l'ammissione all'esame orale.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 novembre 2012)

8.1.3. Accesso agli elaborati degli altri candidati (3)

Illegittimità

E' illegittimo il rigetto di un'istanza di accesso presentata da un soggetto partecipante a un concorso pubblico tendente a ottenere copia degli elaborati scritti degli altri candidati, sul presupposto che l'accesso ai suddetti elaborati poteva essere consentito solamente dopo che fosse stata data opportuna comunicazione ai diretti interessati, consentendo, quindi, agli stessi di potere opporsi motivatamente a tale richiesta.

(T.A.R. Lazio Roma Sez. III Sent., 08-07-2008, n. 6450)

8.1.4. Accesso agli elaborati degli altri candidati di un concorso pubblico da parte del candidato escluso per aver apposto segni identificativi sulla propria prova scritta

Inaccessibilità

L'accesso agli elaborati degli altri candidati di un concorso pubblico da parte del candidato escluso per aver apposto segni identificativi sulla propria prova scritta va negato perché l'interessato, è portatore di un mero interesse di fatto e non di un interesse differenziato giurisdizionalmente tutelabile, atteso che non potrebbe vantare alcun diritto ad una rivalutazione comparativa. Segnatamente, il suo interesse, ed il corrispondente diritto all'accesso, non può andare oltre il controllo (e l'eventuale impugnazione) delle motivazioni che hanno indotto la Commissione esaminatrice ad escluderlo dalla valutazione della sua prova scritta.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 aprile 2009 su istanza di un Comune)

8.1.5. Accesso agli elaborati dei candidati diversi dal richiedente e ai verbali relativi all'attribuzione dei punteggi delle prove sostenute

Totale accessibilità

In tema di concorsi pubblici, copiosa giurisprudenza afferma la pressoché totale accessibilità dei documenti formati dalla commissione esaminatrice e prodotti dagli altri candidati. A tale riguardo, di recente, il T.A.R. Lazio si è così espresso "Le domande ed i documenti prodotti dai candidati, i verbali, le schede di valutazione e gli stessi elaborati costituiscono documenti rispetto ai quali deve essere esclusa in radice l'esigenza di riservatezza a tutela dei terzi, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza. Tali atti, quindi, una volta acquisiti dalla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti che, pertanto, non assumono la veste di controinteressati in senso tecnico nel presente giudizio" (T.A.R. Lazio-Roma, Sez. III, 8 luglio 2008, n. 6450).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 4 maggio 2010)

8.1.6. Accesso agli elaborati dei candidati diversi dal richiedente – Richieste parziali

Ammissibilità

Atteso che il C.S.M. ammette il diritto di accesso ad una quantità superiore alla metà degli elaborati dei candidati ammessi alle prove orali, nulla vieta che il ricorrente, per evidenti motivi di razionalità del proprio operato, possa effettuare delle richieste parziali. Infatti, l'eventuale mancanza di significatività di dati parziali può eventualmente costituire mancanza di prova della scorrettezza dell'operato della Commissione ma non può pregiudicare il diritto di accesso che resta insindacabilmente libero di essere esercitato in tutto o in parte.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 febbraio 2009)

8.1.7 Divieto di controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione – Accessibilità parziale

L'esercizio del diritto di accesso agli atti di una procedura concorsuale da parte di uno dei partecipanti si configura come accesso endoprocedimentale, per la disciplina del quale la disposizione di riferimento è l'articolo 10 della legge n. 241/90. L'interesse di un concorrente alla conoscenza dei documenti facenti parte della relativa serie procedimentale comprende anche tutti gli elaborati redatti dagli altri candidati. Il riferimento al divieto di controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione (art. 24, comma 3, legge n. 241/90) integrato in virtù della richiesta di accesso agli elaborati di tutti i partecipanti al corso-concorso, non è pertinente in quanto tale limite negativo non può valere nelle fattispecie in cui si sia preso parte ad un procedimento amministrativo, atteso che la qualificazione di parte procedimentale della posizione del richiedente esclude in radice che l'istanza di ostensione sia motivata da generiche finalità di controllo. Non è consentita la possibilità di limitare l'accesso soltanto ad alcuni degli elaborati svolti da candidati ammessi a sostenere la prova orale.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 12 marzo 2008 su istanza della Presidenza del Consiglio dei ministri)

8.2. Concorsi pubblici – Richiesta copia di documentazione varia

8.2.1. Dati personali delle domande di partecipazione degli altri concorrenti utilmente graduati

Divieto di oscuramento

L'amministrazione non può oscurare i dati personali delle domande di partecipazione degli altri concorrenti utilmente graduati, non sussistendo alcuna esigenza di tutela della riservatezza, dal momento che i concorrenti, prendendo parte alla selezione pubblica, hanno implicitamente accettato che i loro dati personali, esposti nei documenti della procedura stessa, potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati (quali sono senza dubbio i concorrenti non utilmente graduati).

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

8.2.2. Titoli e punti assegnati ai candidati che precedono l'accedente

Accessibilità

Deve essere consentito di accedere ai documenti relativi ai titoli e ai punti assegnati ai candidati che precedono in graduatoria l'accedente. In materia di concorsi pubblici deve essere esclusa in radice l'esigenza di riservatezza a tutela dei terzi relativamente ai documenti prodotti dai

candidati, ai verbali, alle schede di valutazione e agli elaborati. (cfr. T.A.R. Lazio-Roma, Sez. III, 08 luglio 2008). Ciò in quanto i concorrenti, nel partecipare ad una competizione per propria natura di carattere comparativo, accettano l'uscita di tali atti dalla propria sfera personale e la loro acquisizione alla procedura e, pertanto, ai fini del giudizio di accesso, non assumono, ai sensi del citato art. 22, comma 1, lett. c), legge 7 agosto 1990, n. 241, la veste di controinteressati in senso tecnico.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 12 ottobre 2010)

8.2.3. Accesso ai verbali della Commissione d'esame, alla valutazione dei precedenti di servizio e dei titoli, ai documenti concernenti l'individuazione dei criteri di valutazione e agli elaborati dei candidati che hanno ottenuto un punteggio di merito superiore

Prevalenza dell'esercizio del diritto di difesa rispetto alla riservatezza

Deve essere consentito l'accesso al verbale redatto dalla Commissione e alle relative schede di valutazione, nonché a eventuali documenti ufficiali concernenti l'individuazione dei criteri e dei parametri di valutazione adottati per l'assegnazione dei punti, qualora per il ricorrente l'esame della documentazione sia necessaria per l'eventuale tutela dei propri diritti. Ciò vale non solo per i documenti prodotti, i verbali e le schede di valutazione riguardanti il ricorrente, ma anche per quelli riguardanti gli altri concorrenti, posto che il ricorrente che abbia partecipato a una procedura di tipo concorsuale è titolare di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura, e posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 4 maggio 2010)

8.2.4. Accesso alle votazioni dei candidati

Ammissibilità

È fondata la richiesta dell'istante di avere accesso anche alle votazioni riportate dai candidati a seguito della valutazione documentale dei rispettivi curricula. Infatti è da ritenersi sussistente un interesse diretto, concreto, attuale dell'istante ad avere copia di quanto richiesto, per poter procedere eventualmente alla tutela dei propri diritti, in qualità di partecipante alla procedura di selezione.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 2 febbraio del 2010)

8.2.5. Documenti prodotti dagli altri candidati

Accessibilità

In tema di concorsi pubblici, copiosa giurisprudenza sia del giudice amministrativo sia di questa Commissione, afferma la pressoché totale accessibilità dei documenti formati dalla commissione esaminatrice e prodotti dagli altri candidati. A tale riguardo, di recente, il T.A.R. Lazio si è così espresso “Le domande ed i documenti prodotti dai candidati, i verbali, le schede di valutazione e gli stessi elaborati costituiscono documenti rispetto ai quali deve essere esclusa in radice l’esigenza di riservatezza a tutela dei terzi, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l’essenza. Tali atti, quindi, una volta acquisiti alla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti che, pertanto, non assumono la veste di controinteressati in senso tecnico nel presente giudizio” (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 8 luglio 2008, n. 6450).

(Decisione della Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 4 maggio 2010)

8.2.6. Referti e schede dei test

Prevalenza del diritto di difesa sul diritto alla riservatezza

È illegittimo il diniego di accesso opposto all’interessato rispetto al questionario e al modulo di risposta dei test relativi alla propria prova concorsuale scritta, richiesto al fine di verificare la correttezza del punteggio o del giudizio assegnato. Il diniego non può essere giustificato dal fine di tutelare i diritti riguardanti la proprietà intellettuale, ai sensi dell’allegato 3, n. 1 e 7, del D.M. 519 del 1995. Infatti il ricorrente, quale partecipante alla procedura concorsuale, è titolare di un interesse diretto, concreto e attuale ad accedere in modo integrale ai chiesti documenti e tale interesse prevale sul diritto di autore della società che ha redatto il test, in quanto quest’ultimo è tutelato dalla normativa secondaria, ai soli fini della riservatezza. Riservatezza la cui tutela appare recessiva di fronte a un accesso funzionale all’esercizio del diritto di difesa.

(Decisione della Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 25 maggio 2010)

8.2.7. Test, quesiti e soluzioni tutelati dal diritto d’autore

Prevalenza dell’esercizio del diritto di difesa dei partecipanti ad una procedura selettiva rispetto alla riservatezza

Il partecipante ad una procedura selettiva, è titolare di un interesse diretto, concreto e attuale ad accedere in modo integrale a test, quesiti e soluzioni per verificare l’attendibilità delle operazioni e tale interesse prevale sul diritto di autore della società che ha redatto i test, in quanto quest’ultimo è tutelato dalla normativa secondaria, invocata dall’amministrazione ai soli fini della riservatezza. Riservatezza la cui tutela appare recessiva di fronte a un accesso funzionale all’esercizio del diritto di difesa.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 26 ottobre 2010)



8.2.8. Schede valutative dei partecipanti ad una selezione per progressione orizzontale

Accessibilità – Bilanciamento tra interesse all'accesso e interesse alla riservatezza dei dati personali sensibili e sensibilissimi ove non sia possibile celare l'identità di un soggetto

I partecipanti ad una procedura concorsuale o selettiva pubblica sono titolari di un interesse endoprocedimentale, ai sensi dell'art. 10 legge n. 241/90, ad accedere alle schede valutative degli altri candidati, senza alcuna necessità di una preventiva notifica agli altri dipendenti in graduatoria, dal momento che questi ultimi, partecipando ad una selezione, hanno implicitamente accettato che i loro dati personali potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati (arg ex T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 8 luglio 2008, n. 6450).

Laddove i documenti contengano dati personali sensibili e giudiziari ovvero supersensibili, l'accesso è consentito rispettivamente alla stregua del principio di stretta indispensabilità ovvero se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile, in esito ad un sostanziale bilanciamento di interessi operato già dalla legge come regola di massima.

In esito a tale comparazione, qualora la riservatezza sia considerata recessiva, il diritto di accesso dovrà esercitarsi in forma "piena" ed "integrale" mediante il congiunto esercizio della visione e dell'estrazione di copia, dovendo ritenersi scomparsa la figura dell'accesso limitato alla sola visione, alla stregua della nuova formulazione testuale dell'art. 24 e dell'art. 25 della legge n. 241/90 (Tar Bari, sez. I, 5 febbraio 2007, n. 337). Tuttavia, come è stato autorevolmente sostenuto in dottrina e in giurisprudenza, il giudizio di bilanciamento tra interessi in conflitto non va effettuato allorché sia possibile celare, mediante l'apposizione di opportuni omissis, l'identità del soggetto, cui si riferiscono i dati sensibili o sensibilissimi e la tutela dei dati sensibili può essere operata mediante tecniche di mascheramento riguardanti i dati relativi ai terzi ovvero oscurando i dati supersensibili se riferiti direttamente ai controinteressati (cfr TAR Campania, Napoli, sez. V del 13 luglio 2006, n. 7475 nonché TAR Toscana, sez. II del 9 febbraio 2007, n. 152; vedi anche Cons. Stato Sez. IV, 06-05-2010, n. 2639).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 dicembre 2012)



8.2.9. Documentazione relativa all'assegnazione di sedi successiva a concorso pubblico

Accessibilità endoprocedimentale

Il soggetto che, a seguito di vittoria di un concorso pubblico, chiede di poter accedere alle dichiarazioni relative alle preferenze manifestate in ordine all'assegnazione presso le diverse sedi di servizio disponibili, dai vincitori del predetto concorso, al fine di verificare la correttezza della

distribuzione dei vincitori tra le predette sedi, risulta titolare di un diritto di accesso di tipo endoprocedimentale, avente ad oggetto documenti inerenti al procedimento amministrativo conclusosi con l'assegnazione dei vincitori del concorso. Ne consegue la piena accessibilità degli stessi, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, comma 1 e dell'art. 10, lettera a) della legge n. 241/1990.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 12 marzo 2012)



8.2.10. Verbali contenenti i criteri per la valutazione delle prove d'esame, prove svolte, processo verbale della giornata in cui sono state corrette le prove, elaborati svolti da candidati ammessi alla prova orale

Accessibilità da parte del concorrente non ammesso alle prove orali

Il candidato che, avendo partecipato al concorso per la selezione di dirigenti scolastici e non essendo stato ammesso alle prove orali, richiede l'accesso ai verbali contenenti i criteri per la valutazione delle prove d'esame, alle prove del medesimo svolte, alla copia del processo verbale della giornata in cui sono state corrette le sue prove nonché a due degli elaborati svolti da altrettanti candidati ammessi a sostenere la prova orale, è titolare di situazione giuridica soggettiva legittimante l'accesso, vertendosi in una delle fattispecie paradigmatiche di accesso partecipativo per il quale, ai sensi dell'art. 10 l. n. 241/1990, l'interesse a prendere visione ed estrarre copia dei documenti relativi al procedimento cui si è preso parte è insito nel fatto stesso della partecipazione procedimentale.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 3 luglio 2012)

8.3. Concorsi pubblici – Differimento

8.3.1. Differimento dell'accesso nel caso di operazioni concorsuali non concluse (1)

Legittimità

È legittimo il differimento opposto dall'amministrazione resistente basato sulla disposizione regolamentare di cui all'art. 3, c. 2 del Decreto Ministeriale 10 gennaio 1996, n. 60, la quale stabilisce che l'accesso "agli elaborati ed alle schede di valutazione è consentito in relazione alla conclusione delle varie fasi del procedimento, ai cui fini gli atti stessi sono preordinati. Fino a quando il procedimento non sia concluso, l'accesso è limitato ai soli atti che riguardino direttamente il richiedente, con esclusione degli atti relativi ad altri concorrenti".

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 14 luglio 2009)



8.3.2. Differimento dell'accesso nel caso di operazioni concorsuali non concluse (2)

Differimento – Limiti

Può rispondere ad esigenze di opportunità amministrativa disporre il differimento nel caso di domanda d'accesso a documenti relativi ad un concorso a cui ha partecipato il richiedente l'accesso e a cui è risultato idoneo alle prove scritte ma non a quelle orali, presentata in corso di subprocedimento, dal momento che la conclusione di esso potrebbe risultarne rallentata.

Di contro, tali esigenze non ricorrono nel caso in cui il subprocedimento sia ormai concluso ed il richiedente l'accesso abbia un urgente interesse all'accoglimento della sua domanda, tenuto conto che in caso contrario correrebbe il rischio – qualora potesse dimostrare un eventuale errore della Commissione esaminatrice – che la necessità di definire con esattezza la sua posizione potrebbe dar luogo ad un ritardo della nomina, con conseguente posposizione agli altri idonei.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 11 maggio 2012)

8.3.3. Valutazioni delle prove scritte, elaborati, verbali della commissione di concorso pubblico – differimento



Differimento dell'accesso – Contemperamento tra gli interessi degli accedenti e quelli dell'amministrazione

L'interesse a prendere visione ed estrarre copia dei documenti relativi al procedimento cui l'accedente ha preso parte è insito nel fatto stesso della partecipazione procedimentale. Ciò premesso, ove l'amministrazione opponga un provvedimento di differimento, ciò appare legittimo in quanto, come ha chiarito di recente il Consiglio di Stato, con esso l'amministrazione intende contemperare le esigenze del richiedente l'accesso, rinviandone il soddisfacimento alla conclusione delle prove concorsuali, con quelle dell'amministrazione.

D'altronde, il senso di tale contemperamento, è espresso nella già citata sentenza del Consiglio di Stato, nella parte in cui si afferma, che: "Senza negare l'interesse del privato, ma solo rinviandone il soddisfacimento a una data successiva, la disposizione tutela al tempo stesso l'interesse pubblico alla riservatezza e alla speditezza delle operazioni concorsuali".

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 luglio 2012)

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

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

Non appare pertinente giustificare il diniego di accesso sulla base dell'art. 4 c. 1 lett. e), del DM 115/96, recante il regolamento del Ministero della Giustizia in materia di accesso, posto che esso rende inaccessibili documenti attinenti ai lavori delle commissioni concorsuali fino all'esaurimento delle relative procedure, ma solo in relazione all'esigenza di salvaguardare la

riservatezza di terzi, intatta dalla richiesta di parte ricorrente, e salva in ogni caso la facoltà di accesso qualora i documenti di cui è domandata l'ostensione siano necessari per la tutela degli interessi giuridici dell'istante, come è nel caso specifico. Né sono opponibili le esigenze di opportunità amministrativa: è legittimo, in ossequio ad esse, differire l'accesso in caso di domanda presentata in corso di sub-procedimento, ma non se, come nel caso in questione, essa sia proposta una volta valutate le prove scritte e stilato l'elenco degli ammessi agli orali, avendo il richiedente un evidente urgenza ad accedere ai documenti concorsuali.

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

8.3.5. Subprocedimento concluso – Accessibilità

Risponde ad esigenze di opportunità amministrativa disporre il differimento nel caso di domanda di accesso presentata in corso di subprocedimento, dal momento che la conclusione di esso potrebbe risultarne rallentata. Il procedimento concorsuale, infatti, si articola in due subprocedimenti: quello che si conclude con la valutazione delle prove scritte e l'ammissione agli orali degli idonei, e quello che si conclude con le prove orali e la graduatoria conclusiva. Tuttavia, suddette esigenze di opportunità amministrativa non ricorrono nel caso in cui il subprocedimento sia ormai concluso ed il richiedente l'accesso abbia un urgente interesse all'accoglimento della sua domanda, tenuto conto che in caso contrario correrebbe il rischio – qualora potesse dimostrare un eventuale errore della Commissione esaminatrice – che la necessità di definire con esattezza la sua posizione potrebbe dar luogo ad un ritardo della nomina, con conseguente posposizione agli altri idonei. Né a ciò osta la circostanza che la documentazione possa essere ancora presso la Commissione esaminatrice. Quest'ultima è infatti organo straordinario dell'Amministrazione e pertanto spetta al responsabile del procedimento di acquisire eventualmente presso di essa i documenti necessari.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 8 settembre 2009)

8.4. Concorsi pubblici – Varie

8.4.1. Accesso del partecipante a pubblici concorsi

Irrilevanza dell'opposizione del controinteressato

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

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

8.4.2. Elaborati concorsuali non corretti

Inaccessibilità

Deve essere respinta l'istanza di accesso per la visione e il rilascio di copia dei propri elaborati scritti relativi ad un concorso, qualora sia chiarito che l'interessato è stato ammesso a sostenere le prove scritte con riserva e poi sia stato escluso dal concorso per non aver presentato domanda di partecipazione, prima che gli elaborati scritti venissero corretti. Ciò in quanto in capo al ricorrente non sussiste interesse endoprocedimentale, perché dal procedimento concorsuale egli è stato escluso, né esoprocedimentale perché gli elaborati non sono stati letti e corretti dalla Commissione.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 febbraio 2008)

8.4.3. Concorrente controinteressato

Insussistenza della veste di controinteressato all'accesso in senso tecnico

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

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

8.4.4 Limitazioni all'accesso poste dall'Amministrazione – Illegittimità

È illegittimo il diniego di accesso giustificato da una istanza proveniente da una quota non superiore al 20% dei partecipanti ad un concorso, in quanto ciascun concorrente è portatore di un interesse differenziato, rispetto a quello della generalità dei consociati, strumentale alla tutela della partecipazione alla procedura concorsuale. Il concorrente è pertanto sicuramente legittimato ad avere visione dei propri elaborati, nonché degli elaborati dei concorrenti risultati idonei alla prova concorsuale e dei relativi verbali redatti dalla commissione. Qualora, la documentazione accessibile per l'istante non fosse sufficiente, l'Amministrazione dovrà consentire l'accesso alla restante parte secondo modalità organizzative che non aggravino la normale attività ordinaria.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 12 marzo 2008 su istanza di un cittadino)

8.4.5. Accesso di un candidato dichiarato idoneo al ricorso presentato da un candidato originariamente escluso dal concorso e risultato poi vincitore a seguito di ammissione con riserva ex art. 700, c.p.c.

Accessibilità subordinata alla posizione in graduatoria del richiedente utile alla vincita del concorso

L'interesse diretto, concreto ed attuale di cui all'art. 22, c. 1, lett. b), legge n. 241/90, sussiste, secondo i principi giurisprudenziali consolidati in materia, solo nel caso in cui l'accedente possa trarre un diretto beneficio dall'eventuale rigetto del ricorso originario presentato dal candidato escluso (poi ammesso con riserva e risultato vincitore), se sia cioè il primo dei candidati non vincitori con aspettativa di subentrare nel posto ritornato riassegnabile dopo il giudizio definitivo del giudice amministrativo.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 4 giugno 2009 su istanza di un Ministero)

8.4.6. Richiesta di accesso da parte di chi non ha partecipato al concorso (1)

Inaccessibilità per il richiedente che non ha partecipato al concorso stesso

Il richiedente, che non ha partecipato alla selezione concorsuale, non può accedere agli atti del concorso stesso, poiché la sua relazione con la selezione medesima è inesistente, collegata soltanto alla presunzione di errore dell'Amministrazione nella indicazione della stessa; l'accesso deve essere supportato da un interesse specifico e quest'ultimo interesse non può essere astratto, alieno dal procedimento e connotato su presunte illegittimità non collegate ad una specifica iniziativa amministrativa con la quale il soggetto accedente sia comunque in relazione.

L'accesso agli atti è collegato con l'esigenza da parte del soggetto aspirante accedente di conoscere determinati atti al fine di verificare se sussiste o meno una lesione della propria sfera giuridica ed un interesse per procedere nella sede ritenuta più opportuna per la salvaguardia delle proprie posizioni giuridiche. Non rientra nella fattispecie quella della completezza documentale per meglio operare in sede giustiziale: se un ricorso vi è stato, vuol dire che la fase della conoscenza della lesione si è già verificata e sono state intraprese le opportune azioni a tutela della medesima lesione; per cui sarà il giudice o l'Autorità amministrativa, qualora ne abbia l'esigenza a chiedere il deposito o la trasmissione di alcuni atti, anche a richiesta di parte.

(CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 28 AGOSTO 2009, N. 05100)

8.4.7. Richiesta di accesso da parte di chi non ha partecipato al concorso (2)

Inaccessibilità

Il diritto di accesso è una posizione giuridica strumentale riconosciuta ad un soggetto che sia già titolare di una diversa situazione giuridicamente tutelata e che abbia, in collegamento con quest'ultima, un interesse diretto, concreto ed attuale ad acquisire mediante accesso uno o più documenti amministrativi. (Nella specie si ritiene che l'accesso agli atti delle procedure concorsuali e di gara non sia consentito a coloro che, non avendovi partecipato, non se ne possono avvalere per la tutela di una posizione soggettiva, ma solo per un generico ed indistinto interesse al buon andamento amministrativo).

(Cons. Stato Sez. IV, 22-05-2012, n. 2974)

8.4.8. Atti della procedura selettiva

Accessibilità piena da parte dei partecipanti - Limiti

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

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

9. ORGANIZZAZIONI SINDACALI

9.1. Accesso dell'Organizzazione sindacale nell'interesse del singolo iscritto– *Contra* (1)

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

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

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

9.2. Accesso dell'Organizzazione sindacale nell'interesse del singolo iscritto– *Contra* (2)

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

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

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



9.3. Accesso dell'Organizzazione sindacale nell'interesse del singolo iscritto– *Pro*

Le organizzazioni sindacali sono legittimate ad agire a tutela sia degli interessi delle organizzazioni stesse, sia degli interessi giuridicamente rilevati degli appartenenti alla categoria rappresentata

T.A.R. Veneto Venezia Sez. III, 30-07-2012, n. 1068

Cons. Stato Sez. VI, 23-02-2012, n. 1034

9.4. Diritto di accesso in favore di titolari di interessi diffusi e delle organizzazioni sindacali

Limiti del diritto di accesso – Inammissibilità di istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni

Sussiste il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione. Rileva, infatti, un duplice profilo di legittimazione che consente di azionare il diritto di accesso da parte delle organizzazioni sindacali

sia iure proprio, sia a tutela di interessi giuridicamente rilevati della categoria rappresentata. Detta sfera di legittimazione, non può, tuttavia, tradursi in iniziative di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'amministrazione datrice di lavoro, sovrapponendosi e duplicando compiti e funzioni demandati ai soggetti istituzionalmente ed ordinariamente preposti nel settore di impiego alla gestione del rapporto di lavoro. Tale preclusione è espressamente codificata all' art. 24, comma terzo, della legge n. 241/1990, nel testo novellato dall' art. 16 della legge n. 15/2005, in base al quale "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni". Pertanto, la domanda di accesso, ancorché esplicita in esercizio della prerogative dell'organizzazione sindacale soggiace al filtro dell'esistenza di un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad un situazione giuridicamente tutelata che trovi collegamento nel documento che si vuole conoscere." (Consiglio di Stato, sez. VI, 6 marzo 2009, n. 1351).

Cons. Stato, Sez. VI, 11-01-2010, n. 00024

9.5. Documenti relativi alla sicurezza sul luogo di lavoro

Accessibilità da parte delle organizzazioni sindacali

Tra i soggetti formalmente legittimati a presentare istanza di accesso, la legge n. 241/90 contempla anche gli enti esponenziali di interessi diffusi quali, appunto, le organizzazioni sindacali. Per costoro la legittimazione attiva all'esercizio del diritto di accesso è subordinata alla circostanza che con la domanda ostensiva si intendano tutelare interessi del sindacato in quanto tale e non situazioni giuridiche soggettive dei singoli iscritti. Tenuto conto anche della disposizione statutaria che specificamente assegna al sindacato il compito di difendere i diritti dei suoi iscritti con riferimento alla sicurezza sui luoghi di lavoro, è indubitabile l'afferenza della richiesta di documenti di questo tipo al perseguimento delle finalità statutarie.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 28 settembre 2010)

9.6. Documenti utili per lo svolgimento dell'attività sindacale

Accessibilità

È fondata la richiesta dell'organizzazione sindacale di potere accedere ai documenti utili per lo svolgimento dell'attività sindacale e per la verifica di eventuali "abusi" a danno dei lavoratori. Secondo il costante orientamento della giurisprudenza "sussiste il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione. Rileva, infatti, un duplice profilo di legittimazione che consente di azionare il diritto di accesso da parte delle organizzazioni sindacali sia iure proprio,

sia a tutela di interessi giuridicamente rilevati della categoria rappresentata” (Consiglio di Stato, Sez.VI, 11 gennaio 2010, n. 00024).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 aprile 2010)

9.7. Accesso previo pagamento dei diritti di segreteria per le copie cartacee

Ammissibilità

È legittima la richiesta di corresponsione dei diritti di segreteria per le copie cartacee prima della visione dei documenti oggetto dell'accesso, in caso di notevole mole di documenti desiderati. L'assunto del rappresentante sindacale, secondo cui tale richiesta rappresenta una “volontà del dirigente scolastico di impedire l'attività sindacale del sottoscritto ostacolando l'acquisizione di documenti che dovrebbero al contrario essere alla portata di tutti”, non può essere condiviso in quanto l'art. 25 della legge n. 241/90 afferma che “il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di misura”. In conformità a tale previsione legislativa, il d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, all'art. 7 c. 6, stabilisce che “in ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'art. 25 della legge, secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni. Su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate”.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 22 settembre 2009)

9.8. Controllo generalizzato

Inaccessibilità

L'organizzazione sindacale non ha diritto di accedere agli atti amministrativi laddove l'istanza sia rivolta alla conoscenza delle generalità delle attività poste in essere dall'amministrazione, con conseguente finalità di controllo generalizzato ed indiscriminato sull'azione amministrativa, espressamente vietato dall'art. 24, 3 comma, L. n. 241 del 1990.

(Cons. Stato Sez. V, 30-08-2013, n. 4321)

9.9. Atti relativi all'incarico conferito ad un avvocato convenzionato con il servizio legale dell'Ente

Accessibilità – Limiti

Le organizzazioni sindacali sono sicuramente legittimate ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possono coinvolgere sia le prerogative del sindacato, quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'organizzazione. Consolidata



giurisprudenza del Giudice amministrativo (Cons. Stato VI, 6 marzo 2009, n. 1351; IV, 30 dicembre 2003, n. 9158) ritiene che detta sfera di legittimazione non può tuttavia tradursi in iniziative di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'Amministrazione, datrice di lavoro, sovrapponendosi e duplicando compiti e funzioni demandati ai soggetti istituzionalmente e ordinariamente preposti nel settore di impiego alla gestione del rapporto di lavoro. Questa preclusione è espressamente codificata all'art. 24, comma terzo, della legge 241/90, nel testo novellato dall'art. 16 della legge 15/2005 in base al quale " non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni". Ne deriva che la domanda di accesso agli atti relativi all'incarico conferito ad un avvocato convenzionato con il servizio locale dell'ente, ancorché esplicita nell'esercizio delle prerogative dell'organizzazione sindacale, soggiace al filtro dell'esistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata che trovi collegamento nel documento che si vuole conoscere.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 12 marzo 2012)

9.10. Certificazioni di agibilità dei locali e certificazioni previste per la sicurezza sull'ambiente di lavoro



Accessibilità da parte di organizzazione sindacale

Tra i soggetti formalmente legittimati a presentare istanza di accesso la legge n. 241/90 contempla anche gli enti esponenziali di interessi diffusi quali, appunto, le organizzazioni sindacali. Per costoro la legittimazione attiva all'esercizio del diritto di accesso è subordinata alla circostanza che con la domanda ostensiva si intendano tutelare interessi del sindacato in quanto tale e non situazioni giuridiche soggettive dei singoli iscritti. Sussiste la legittimazione all'accesso con riferimento ai documenti inserenti le certificazioni di agibilità dei locali e le certificazioni previste per la sicurezza sull'ambiente di lavoro. In relazione ad essi, invero, si può scorgere quella strumentalità tra documenti domandati e tutela di situazioni giuridicamente rilevanti afferenti il sindacato, che costituisce condicio sine qua non dell'esercizio del diritto di accesso in capo a portatori di interessi diffusi e collettivi.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 gennaio 2012)



9.11. Permesso orario di un dipendente dell'Amministrazione

Inaccessibilità da parte dell'Organizzazione sindacale – Mancanza di un interesse diretto, concreto ed attuale

È palese l'insussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale dell'Organizzazione sindacale di cui il ricorrente è segretario nazionale ad accedere alla documentazione che concerne individualmente un dipendente dell'Amministrazione penitenziaria che ha legittimamente fruito

di un permesso orario. Né vale invocare l'esigenza di verificare la legittimità della condotta dell'Amministrazione nei confronti del dipendente, non venendo in rilievo alcun profilo di eventuale interesse sindacale, ma solo la possibilità che non siano state detratte le ore in cui il dipendente in questione si è allontanato dal luogo di lavoro. L'esigenza di verificare la legittimità dell'operato dell'Amministrazione, essendo sganciata da qualsiasi profilo di interesse sindacale, esclude la sussistenza del diritto di accesso alla documentazione richiesta dal ricorrente.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 aprile 2012)

10. PROCEDURE DI GARA

10.1. Richiesta di accesso quando l'esclusione non è più impugnabile

Nel codice dei contratti l'accesso documenti amministrativi è strettamente collegato alla sola esigenza di una difesa in giudizio con una previsione, quindi, molto più restrittiva di quella contenuta nell'art. 24, L. n. 241/90, la quale contempla un ventaglio più ampio di possibilità, consentendo l'accesso ove necessario per la tutela della posizione giuridica del richiedente, senza alcuna restrizione alla sola dimensione processuale. Nell'ambito di tale codice, l'accesso assume una particolare natura, in quanto non è sufficiente il riferimento alla cura di propri interessi giuridici ma è richiesto espressamente che l'accesso sia effettuato in vista della difesa in giudizio. E' quindi infondata la richiesta di accedere alla documentazione tecnica di tutte gli altri concorrenti avanzata da un partecipante successivamente alla sua esclusione dalla gara, una volta che tale esclusione non risulti più impugnabile.

(Cons. Stato Sez. V, 24-03-2014, n. 1446)

10.2. Richiesta di accesso da parte di chi non ha partecipato alla gara (1)

Inaccessibilità

Deve essere negato l'accesso ai documenti di una gara d'appalto a un'impresa che non abbia partecipato alla procedura, specie laddove detta impresa non fornisca sufficienti elementi a dimostrazione della propria posizione differenziata, o di essere portatrice di un interesse diretto, concreto e attuale ad ottenere gli atti richiesti in ostensione (artt. 22 ss. Legge n. 241/1990).

(T.A.R. Molise Campobasso Sez. I, 16-07-2013, n. 490)

10.3. Richiesta di accesso da parte di chi non ha partecipato alla gara (2)

Inaccessibilità

La disposizione di cui all'art. 22 comma 1, l. n. 241 del 1990, pur riconoscendo il diritto d'accesso ai documenti amministrativi a "chiunque vi abbia interesse", non ha introdotto alcun tipo di azione popolare, tant'è che ha successivamente ricollegato siffatto interesse all'esigenza di tutela di "situazioni giuridicamente rilevanti": in particolare, l'accesso agli atti delle procedure concorsuali e di gara, è consentito soltanto a coloro ai quali gli atti stessi direttamente o indirettamente si rivolgono e che se ne possano avvalere per la tutela di una posizione soggettiva, la quale non può identificarsi con il generico e indistinto interesse di ogni cittadino al buon andamento dell'attività amministrativa.

(T.A.R. Toscana Firenze Sez. II, 20-10-2011, n. 1518)

10.4. Richiesta di accesso alle dichiarazioni sostitutive

Accessibilità

In materia di accesso, le domande di partecipazione delle società aggiudicatrici di una gara per l'affidamento di un dato servizio e le dichiarazioni sostitutive del possesso dei requisiti sono atti propri della procedura concorsuale che non possono essere escluse dall'accesso, salvo la possibilità di eliminare, mediante gli opportuni omissis, gli elementi ivi contenuti coperti dal segreto, in quanto strettamente connessi al know-how industriale o commerciale delle predette imprese. È, pertanto, fondata l'istanza di accesso formulata, come nel caso concreto, dalle società partecipanti alla gara in parola ai chiarimenti relativi alle offerte tecniche prodotti dalle società risultate poi aggiudicatrici del servizio oggetto di gara, essendo essi documenti fondamentali per le valutazioni propedeutiche all'aggiudicazione.

(T.A.R. Roma Sez Lazio. III ter, 09-05-2011, n. 3981)

10.5. Diritto di accesso di una ditta partecipante ad una gara di appalto alla documentazione allegata all'offerta rimasta aggiudicataria e sulla possibilità o meno di negare tale diritto facendo riferimento a ragioni di riservatezza

Accessibilità

La ditta partecipante ad una gara di appalto, in quanto impresa che ha partecipato con esito sfavorevole alla procedura e che manifesta l'intenzione di agire in giudizio per ottenere l'annullamento degli atti gara, ha un interesse concreto ed attuale e, pertanto, tale da sorreggere l'istanza ad accedere alla documentazione allegata all'offerta rimasta aggiudicataria; né, peraltro, è dato evincere quali siano le ragioni per le quali il preteso interesse alla riservatezza dell'aggiudicataria debba considerarsi prevalente sull'interesse della ricorrente alla conoscenza della documentazione richiesta.

(TAR LOMBARDIA - MILANO, SEZ. I, 29 GENNAIO 2010, N.00201)

10.6. Art. 13 Codice dei Contratti Pubblici

Differimento dell'accesso agli atti di verifica delle offerte anomale nelle gare di appalto fino alla data di aggiudicazione definitiva - Limiti di applicabilità

La disciplina del diritto di accesso nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, sebbene contenga un generale rinvio alle norme di cui alla legge n. 241 del 1990, si differenzia da quest'ultima in alcuni profili, regolati dall'art. 13 del codice dei contratti pubblici. Per quanto riguarda il disposto contenuto alla lettera c-bis del comma 2, dell'art. 13 cit., introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera e), del d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, ai sensi del quale "in relazione al procedimento di verifica della anomalia dell'offerta" l'accesso è differito "fino all'aggiudicazione definitiva", questo è raffrontabile, anche sul piano letterale, con la disposizione contenuta nella

lettera c) del medesimo art. 13, comma 2 ("in relazione alle offerte" il diritto di accesso è differito "fino all'approvazione dell'aggiudicazione"), in ordine alla quale in giurisprudenza si è correttamente osservato che l'ambito di applicazione non può essere esteso fino a comprendere il differimento dell'accesso per la documentazione relativa all'offerta presentata in gara dal medesimo concorrente che richiama l'accesso (così T.A.R. Lecce, sez. II, 31 gennaio 2009, n. 178), in particolare quando si tratti degli atti con i quali si sancisce l'esclusione dalla procedura di gara di una impresa concorrente, poiché in tal caso trova applicazione prevalente l'art. 79, quinto comma, lettera b), del medesimo Codice dei contratti pubblici (" In ogni caso l'Amministrazione comunica di ufficio l'esclusione, ai candidati e agli offerenti esclusi, tempestivamente e comunque entro un termine non superiore a cinque giorni dall'esclusione"). Tale soluzione esegetica deve essere accolta anche con riguardo all'ipotesi di cui alla lettera c-bis, in cui la documentazione richiesta ha per oggetto gli atti di verifica della congruità dell'offerta della stessa ricorrente, procedura conclusasi con esito negativo e quindi con l'esclusione della concorrente per anomalia dell'offerta.

(TAR SARDEGNA, SEZ. I, 26 GENNAIO 2010, N.00089)

10.7. Diniego opposto alla ditta classificatasi seconda in una gara di appalto di accedere agli atti riguardanti l'esecuzione del contratto di appalto stipulato dalla P.A. con l'aggiudicataria

Illegittimità

E' illegittimo il diniego opposto alla ditta classificatasi seconda in una gara di appalto di accedere agli atti riguardanti l'esecuzione del contratto di appalto stipulato dalla P.A. con l'aggiudicataria, se tale ditta ha giustificato la propria richiesta di accesso, indicando, puntualmente, l'interesse attuale, diretto e concreto fatto valere. In questa prospettiva, la posizione della ditta è nettamente differenziata da quella del comune cittadino che aspira ad un "controllo generalizzato" dell'azione amministrativa ed è certamente collegata al presupposto normativo fissato dall'articolo 22 della legge n. 241/1990.

(CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 25 FEBBRAIO 2009, N. 01115)

10.8. Accesso agli atti della gara d'appalto

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

Qualora l'istanza di accesso provenga da un concorrente alle gare di appalto, il partecipante ad un procedimento ha pieno diritto ad accedere agli atti dello stesso procedimento ai sensi dell'art. 10, legge n. 241/90, senza necessità di dimostrare la titolarità di un interesse diretto e concreto e senza che la sua istanza sia motivata, trattandosi di c.d. accesso endoprocedimentale . L'unico limite all'accesso è previsto dall'art. 24 della citata legge per i documenti relativi a "interessi

industriali e commerciali” (come peraltro confermato, in materia di procedimenti ad evidenza pubblica, dall’art. 13 d.lgs. 163/2006 Codice dei contratti pubblici), fatta salva comunque la prevalenza dell’accesso ogniqualvolta la conoscenza dei documenti sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Se invece l’istanza sia presentata da soggetto estraneo alla procedura, opera l’accesso cd “ esoprocedimentale ” riconosciuto dall’art. 10, co. 1, d.lgs. n. 267/2000 ai cittadini residenti ed alle ditte, a venti o meno personalità giuridica, con sede legale nel territorio comunale. Infatti, la richiamata disciplina sancisce espressamente, ed in linea generale, per i cittadini (ed analogamente per le società, enti o associazioni) residenti (o a venti sede nel comune) il principio della pubblicità di tutti gli atti dell’amministrazione comunale e provinciale, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del Sindaco che ne vieti l’esibizione, conformemente a quanto stabilito dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese.

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

10.9. Accesso del concorrente

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

Le disposizioni contenute nella legge 241/90 devono trovare applicazione tutte le volte in cui non si rinvenivano disposizioni derogatorie contenute nel Codice dei contratti pubblici (ove l’art. 13 del d.lgs. n. 163/2006 stabilisce che <<salvo quanto espressamente previsto nel presente codice, il diritto d’accesso [...] è disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241>>). È necessario interpretare il comma 6 dell’art. 13 - secondo cui “è comunque consentito l’accesso al concorrente che lo chieda in vista della difesa in giudizio dei suoi interessi”- non come un “restringimento” dei requisiti di legittimazione all’accesso sul piano soggettivo (solo ai “concorrenti”) in quanto, anche nelle procedure ad evidenza pubblica, deve comunque sopravvivere quel diritto generalizzato all’accesso in capo a tutti coloro che dimostrino di averne un interesse reale e concreto: quindi, indipendentemente dalla loro partecipazione alla gara. Se la richiesta d’accesso provenga da un concorrente ad una pubblica gara, allora tale richiesta deve sicuramente essere evasa, ma ciò non significa tout court che, anche in altri casi - ovvero qualora la richiesta risulti formulata da un non-concorrente - non sussista ancora un interesse reale e concreto a prendere visione della documentazione, che l’istante deve motivamente palesare e che la P.A. è obbligata a compiutamente verificare dovendo, in caso affermativo, concedere certamente l’accesso. (cfr. C.d.S., decisione Sez. VI, n. 5062 del 30.7.2010)

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

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

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

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

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

10.11. Atti di gara ad evidenza pubblica (1)

Accessibilità in carenza di presunzione legale di segretezza degli atti di gara

L'art. 13, del d.lgs. n. 163/2006 (Codice degli Appalti) non impone una presunzione legale di riservatezza e quindi il partecipante alla gara non può limitarsi ad una generica dichiarazione, ma deve specificare gli elementi oggettivi che conferiscono al progetto il carattere di segretezza. Nel valutare la legittimità della dichiarazione di segretezza ed eventualmente nel rifiutare l'accesso,

L'amministrazione esercita il suo potere discrezionale; valutazione a sua volta suscettibile di riesame in caso di ricorso. La segretezza recede comunque davanti all'intenzione di difendersi in giudizio, una volta che questa sia semplicemente manifestata dal ricorrente. In mancanza di limiti stabiliti dalla normativa, la richiesta dei controinteressati non affievolisce il diritto d'accesso, che comprenderà sia la visione dei documenti, sia il rilascio di copie.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 ottobre 2008 su istanza di un Comune)

10.12. Atti di gara ad evidenza pubblica (2)

Accessibilità

Nelle procedure ad evidenza pubblica vi è la garanzia di libero accesso agli atti di gara, in applicazione degli artt. 22 e ss. della L. 241/1990, in modo da consentire al partecipante il pieno controllo della documentazione prodotta dal concorrente; e ciò per consentire a tutti i partecipanti, in condizione di reciprocità, la verifica degli atti prodotti dalle parti e delle conseguenti determinazioni assunte dall'Amministrazione. Il diritto a prendere visione ed estrarre copia (per quanto non coperto da privativa o brevetto) di tutta la documentazione prodotta dalle ditte partecipanti sussiste per il sol fatto di aver partecipato alla gara.

(T.A.R. Sardegna Cagliari Sez. I, 08-05-2013, n. 362)

10.13. Atti di gara di società partecipate dello Stato

Accessibilità

Nessun dubbio può sussistere circa la configurabilità in astratto di un diritto di accesso ai documenti relativi alla procedura negoziata tra fornitori qualificati, avviata ai sensi dell'art. 232 del d.lgs. n. 163/2006, quando la società sia indirettamente partecipata dallo Stato e abbia dunque la qualifica di gestore di pubblici servizi, ex art. 23 della legge n. 241/90. Inoltre, la Società che consente l'accesso deve valutare se l'interesse alla tutela di eventuali segreti industriali sia recessivo rispetto all'interesse della società ricorrente all'accesso ai documenti la cui conoscenza sia necessaria per la difesa dei propri diritti ed interessi in giudizio.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 25 novembre 2008)



10.14. Documentazione suscettibile di rivelare il know-how industriale e commerciale

Accessibilità – Limiti

Anche a fronte di documentazione suscettibile di rivelare il know-how industriale e commerciale, deve essere in ogni caso garantito l'accesso se e nella misura in cui la sua acquisizione sia utile per la difesa dei propri interessi (Consiglio di Stato, Sez. VI, 1/2/2010 n. 524); va escluso tale accesso ove l'impresa non abbia dimostrato la concreta necessità di utilizzare tale documentazione in uno

specifico giudizio (Tar Lazio, sezione prima, 25 gennaio 2010 n. 25). E, tuttavia, l'art. 13 d.lgs. n. 163/06 costituisce una ipotesi speciale di deroga, da applicare esclusivamente nei casi in cui l'accesso sia inibito in ragione della tutela dei segreti tecnici o commerciali motivatamente evidenziati dall'offerente in sede di offerta (Tar Puglia, sezione prima, 27 maggio 2010, n. 2066). Pertanto, spetta alla p.a. valutare caso per caso, da un lato, se il controinteressato abbia dichiarato la sussistenza di esigenze di tutela del segreto tecnico o commerciale e se l'offerta della ditta aggiudicataria contenga davvero segreti tecnici e/o commerciali; dall'altro se sussista l'effettiva necessità di utilizzare il chiesto documento in uno specifico giudizio, potendosi concedere l'accesso soltanto se effettivamente finalizzato ad esigenza di tutela giurisdizionale.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 aprile 2012)

11. RISERVATEZZA



11.1. Il limite della riservatezza non opera nei confronti del titolare dei dati

Accessibilità

A norma dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici". Né vale la limitazione stabilita dall'ultimo periodo dello stesso comma, con riguardo ai documenti contenenti dati sensibili, perché, in disparte ogni altra considerazione, essa non può logicamente essere opposta al titolare dei dati medesimi, nei cui confronti non sussiste alcuna esigenza di tutela della riservatezza.

(Cons. Stato Sez. IV, 12-05-2014, n. 2402)

11.2. Accesso ai documenti relativi alla posizione di un altro soggetto che ha partecipato alla stessa procedura di mobilità del richiedente

Prevalenza del diritto all'accesso rispetto alla riservatezza

Non vi è dubbio che il ricorrente vanta un interesse qualificato ad accedere alla documentazione relativa alla posizione di un altro soggetto che ha partecipato alla stessa procedura di mobilità intercompartimentale alla quale ha preso parte anche lui, infatti ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/90, nel caso di specie si deve riconoscere prevalente, rispetto alla riservatezza, il diritto all'accesso, il quale si palesa funzionale a consentire al ricorrente di verificare la legittimità del diverso inquadramento di cui ha beneficiato l'altro candidato rispetto a quello operato dall'Amministrazione nei suoi confronti.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 16 novembre 2010)

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

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

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

11.4. Tutela della riservatezza

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

Se l'esigenza giustificativa della determinazione impugnata è quella di tutelare la riservatezza di alcune informazioni contenute nel sistema operativo, l'Amministrazione ben potrà soddisfare quest'esigenza, contemperandola con quella di consentire il pieno esercizio del diritto di accesso del ricorrente, consegnando copia della stampa dell'applicativo informatico al ricorrente solo dopo aver obliterato i dati sensibili contenuti nel sistema operativo. Peraltro, dopo la riforma del 2005 non esistono più, nel nostro ordinamento, casi in cui il diritto di accesso possa essere limitato alla visione del documento. Avere consentito la visione comporta pertanto la necessità di consentire anche l'estrazione di copia.

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

11.5. Documenti che rivelano lo stato di salute di una terza persona

Prevalenza dell'esercizio del diritto di difesa rispetto alla riservatezza

Deve essere accolta l'istanza di accesso quando i documenti di cui si chiede di conoscere il contenuto, benché idonei a rivelare lo stato di salute di una terza persona, e protetti quindi dall'art. 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, sono indispensabili per la tutela del diritto alla difesa dei propri interessi giuridici, come stabilito dal combinato disposto dell'art. 24, c. 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e dello stesso art. 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 16 marzo 2010)

11.6. Documentazione contenente dati idonei a rivelare lo stato di salute

Dati sensibili – Accessibilità soltanto nei limiti in cui l'ostensione sia "strettamente indispensabile" e se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile

La questione controversa attinente al conflitto tra diritto di accesso e tutela della riservatezza dei terzi deve essere risolta nel senso che l'accesso – qualora venga in rilievo per la cura o la difesa di propri interessi giuridici, ed ovviamente nei limiti esso è necessario alla difesa di quell'interesse – deve prevalere rispetto all'esigenza di riservatezza del terzo (come oggi prevede espressamente il c. 7 dell'art. 24, legge n. 241 del 1990) tutte le volte che vengono in considerazione dati comuni. Nel caso in cui, invece, come nella fattispecie vengono in rilievo dati sensibili o, meglio ancora, dati idonei a rivelare lo stato di salute, l'accesso è consentito (secondo quanto previsto dal medesimo art. 24, c. 7) soltanto nei limiti in cui l'ostensione sia "strettamente indispensabile" e "se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai

documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile" (art. 60, d.lgs. n. 196 del 2003). Nel bilanciamento tra gli interessi in conflitto la giurisprudenza ha precisato che tale bilanciamento deve avvenire in concreto, verificando se il diritto che si intende far valere o difendere attraverso l'accesso sia di rango almeno pari a quello della riservatezza.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 4 giugno 2009 su istanza di un segretario comunale)

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

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

In base al combinato disposto di cui agli articoli 24 comma, 7 della legge n. 241/90 e 60 del d.lgs. n. 196/2003, quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale – come nella specie ove si tratta di certificati di ricovero ospedaliero e quindi inerenti alla salute del paziente – il trattamento stesso è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti del controinteressato all'accesso, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile (C.d.S. Sez. V, 28-09-2010, n. 7166).

Il bilanciamento cui la norma fa riferimento deve avvenire verificando non in astratto, ma in concreto se il diritto che si intende far valere o difendere attraverso l'accesso è di rango almeno pari a quello alla riservatezza (C.d.S., Sez. VI, 27 ottobre 2006, n. 6440). Il lavoratore straniero – che nel caso di specie ha specificamente motivato la richiesta di accesso alla certificazione di ricovero del proprio datore di lavoro al fine di giustificare la mancata comparizione di quest'ultimo presso gli uffici competenti al perfezionamento della procedura di regolarizzazione – non vi è dubbio che agisca a tutela di diritti, come quello al lavoro ed alla difesa delle proprie ragioni, ai quali può essere riconosciuto rango almeno pari a quello relativo alla riservatezza dei dati concernenti lo stato di salute del contro interessato.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 31 maggio 2011)
Cons. Stato Sez. IV, 17-07-2014, n. 3772

11.8. Diniego di accesso ad atti amministrativi motivato con riferimento al fatto che parte delle documentazione conterrebbe dati sensibili concernente lo stato di salute di soggetti terzi

Accessibilità previo bilanciamento degli interessi

Con riferimento alla norma dell'articolo 60 del Codice in materia di protezione dei dati personali – per il quale "quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende

tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile – la giurisprudenza ha chiarito che il bilanciamento cui essa fa riferimento deve avvenire verificando non in astratto, ma in concreto se il diritto che si intende far valere o difendere attraverso l'accesso è di rango almeno pari a quello alla riservatezza (Consiglio di Stato, sez. VI, 27 ottobre 2006, n. 6440).

(CONSIGLIO DI STATO, SEZ. IV, 6 MAGGIO 2010, N. 2639)

11.9. Pratiche relative ad infortuni sul lavoro

Prevalenza dell'esercizio del diritto di difesa rispetto alla riservatezza

Deve essere accolta l'istanza di accesso da parte di una società avente ad oggetto tutti i documenti relativi alle pratiche riguardanti infortuni sul lavoro di un terzo, sia per tutelare nelle sedi opportune i propri diritti ed interessi, sia per approntare un'adeguata difesa nel procedimento penale che il terzo stesso ha avviato. Nel caso in cui i documenti dovessero contenere dati inerenti lo stato di salute di quest'ultimo, l'art. 24, c. 7, della legge n. 241 del 1990 stabilisce che "l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 60 del d.lgs. n. 196 del 2003". Pertanto, il diritto di difesa di un imputato in sede penale, attenendo al diritto di libertà personale, prevale sul diritto alla riservatezza del controinteressato.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 3 febbraio 2009)

11.10. Documenti relativi alla liquidazione dell'indennità

Prevalenza dell'esercizio del diritto di difesa rispetto alla riservatezza

Il c. 7, dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990, afferma che, in caso di documenti contenenti dati comuni "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". Poiché gli statini di erogazione delle indennità contengono dati comuni, si ritiene che il diritto di accesso debba prevalere sul diritto alla riservatezza dei controinteressati.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 febbraio 2009)



11.11. Dichiarazione dei redditi

Accessibilità da parte della figlia beneficiaria del contributo di mantenimento, a fronte della mancata corresponsione da parte del padre – Prevalenza del diritto di accesso sul diritto alla riservatezza

L'art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990 stabilisce che il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 prevale sull'esigenza di

riservatezza del terzo ogni qual volta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, e che “nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”. In tale senso anche la costante giurisprudenza ha affermato che in caso “di dati sensibili, ossia di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convinzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, l'art. 16, comma 2, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 135 (ora art. 60 del d.lgs. n. 196 del 2003) prescrive che l'accesso è possibile solo se il diritto che il richiedente deve far valere o difendere è di rango almeno pari a quello della persona cui si riferiscono i dati stessi.” (fra le altre C. d. S. n. 1896 del 2005, T.A.R. Lazio Roma, n. 10620 del 2006). Nel presente ricorso, si ritiene che il diritto di difesa dei propri diritti sia da considerare di pari rango rispetto al diritto alla riservatezza delle persone cui si riferiscono i dati richiesti e che, pertanto, il diritto di accesso debba prevalere sul diritto alla riservatezza nei limiti, in cui esso è necessario alla difesa della tutela dei propri interessi.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 11 settembre 2012)

11.12. Diritto di copia in caso di conflitto tra accesso e privacy – Pro

Superamento della distinzione tra visione ed estrazione di copia

Le modalità di esercizio del diritto di accesso debbono considerarsi comprensive tanto della presa visione del documento quanto della sua estrazione di copia. La circostanza che il legislatore abbia definito l'accesso come il diritto di prendere visione «e» di estrarre copia del documento richiesto, in altri termini, induce a ritenere superata la concezione eventualmente monofasica delle modalità di esercizio del diritto di accesso consistente nella sola visione dell'atto, per accedere, viceversa, ad un'impostazione inscindibilmente bifasica che, oltre alla visione, comprende anche l'estrazione di copia del documento. Pertanto, salvo il caso in cui sia lo stesso accedente a voler esercitare il diritto nella forma della sola visione del documento, l'accesso sembrerebbe non tollerare più differenziazioni tra estrazione e visione di quanto richiesto. A riprova di ciò, il limite contenuto nell'art. 8, c. 5, dell'abrogato d.P.R. n. 352/92 relativo alla sola visione del documento in presenza di controinteressati, non compare più nel d.P.R. n. 184/2006; in particolare l'art. 10, nel dettare la disciplina dei casi di esclusione, rinvia puramente e semplicemente all'art. 24 della legge. Quest'ultima disposizione, in caso di conflitto tra accesso e privacy, non distingue più tra visione ed estrazione di copia; al contrario, il c. 7, stabilisce che deve essere comunque garantito ai richiedenti l'accesso (e non più la «visione» dei documenti) per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici. Ciò consente, altresì, di ritenere superato l'orientamento giurisprudenziale che, in fattispecie simili, limitava l'accesso alla sola visione. D'altronde, considerare composto il conflitto tra accesso e riservatezza, limitando il primo alla mera visione del documento, appare

sotto certi profili inutile, atteso che il vulnus alla riservatezza è arrecato nel momento in cui si accede anche solo visivamente ad un dato concernente un soggetto terzo rispetto al richiedente.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 marzo 2009)



11.13. Diritto di copia in caso di conflitto tra accesso e privacy – *Contra*

La riconduzione di documenti in talune delle categorie elencate all'art. 24 della legge n. 241/1990, agli effetti dell'inibitoria dell'accesso agli atti della Pubblica Amministrazione, non preclude in assoluto la conoscenza degli stessi atti da parte dei soggetti a ciò interessati. L' art. 24 dalla legge n. 241 del 1990 opera un prudente bilanciamento fra i due contrapposti interessi inerenti, da un lato, alla riservatezza e, dall'altro lato, alle esigenze di difesa, stabilendo che ove l'accesso sia necessario per "curare e difendere di propri interessi giuridici" assume carattere prevalente sulla tutela della riservatezza. In tale ipotesi è consentito l'accesso nei soli limiti della visione ed esame del documento, con esclusione dell'estrazione di copia e duplicazione.

Cons. Stato Sez. IV, 12-07-2012, n. 4122



11.14. Segnalazioni, esposti o denunce

Accessibilità da parte del soggetto contro cui sono rivolti

Poiché nell'ambito dell'ordinamento giuridico generale non è riconosciuto il diritto all'anonimato di colui che rende una dichiarazione a carico di terzi; ogni soggetto deve poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di segnalazioni, esposti o denunce che, fondatamente o meno, possano costituire le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo, di controllo o sanzionatorio nei suoi confronti, non potendo in proposito la Pubblica Amministrazione procedere opporre all'interessato esigenze di riservatezza (così: T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 29 ottobre 2008 , n. 1469, nello stesso senso cfr.: Cons. Stato, Sez. V 19.5.2009 n. 3081; Sez. V, 27.5.2008 n. 2511; Sez. VI, 23.10.2007 n. 5569; Sez. VI, 25.6.2007 n. 3601; Sez. VI, 12.4.2007, n. 1699).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 1 febbraio 2012)



11.15. Atti relativi ad indagine ispettiva (1)

Inaccessibilità – Salvaguarda del diritto di riservatezza

I casi di esclusione dall'accesso sono disciplinati dalla legge n. 241 del 1990 e dal D.M. n. 757 del 1994, recante Regolamento concernente le categorie di documenti formati o stabilmente detenuti dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale sottratti al diritto di accesso, ai sensi dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il d.m. citato, in relazione alla esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, di gruppi, imprese e associazioni sottrae all'accesso "i documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle

attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi” (art. 2 lett. c). Il successivo art. 3, stabilisce che tale divieto sussiste fino a quando “perduri il rapporto di lavoro, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino a quella data sottoposti al segreto istruttorio penale”.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 1 febbraio 2012)



11.16. Atti relativi ad indagine ispettiva (2)

Inaccessibilità – Salvaguarda del diritto di riservatezza

Non può ritenersi sussistente una recessività generalizzata della tutela della riservatezza delle dichiarazioni rese dai lavoratori in sede ispettiva rispetto alle esigenze di tutela degli interessi giuridicamente rilevanti delle società che richiedono l'accesso, dovendosi al contrario ritenersi in via generale prevalente, se non assorbente, la tutela apprestata dall'ordinamento alle esigenze di riservatezza delle suddette dichiarazioni, contenenti dati sensibili la cui divulgazione potrebbe comportare, nei confronti dei lavoratori, azioni discriminatorie o indebite pressioni (art. 24, comma 6, lettera d, della legge n. 241 del 1990).

Cons. Stato Sez. VI, 24-02-2014, n. 863

Cons. Stato Sez. VI, 24-11-2014, n. 5779

11.17. Compensi accessori corrisposti ai propri dipendenti

Accessibilità previo oscuramento dei nominativi

La distribuzione dei compensi accessori costituisce un procedimento d'ufficio, fondato in sostanza su una valutazione di merito comparativo, che ha per destinatari la generalità dei 31 dipendenti ed al quale quindi potenzialmente partecipa tutto il personale. Di conseguenza, trattandosi di partecipazione infraprocedimentale ex art. 10 della legge n. 241/90, non può escludersi il diritto degli interessati di accedere all'atto conclusivo del procedimento. È, pertanto, corretta la procedura seguita dall'amministrazione a fronte di richiesta di copia della documentazione relativa ai compensi corrisposti ai propri dipendenti, nel presupposto che tali documenti siano stati rilasciati mascherando i nominativi dei beneficiari. Tale comportamento è conforme sia alla posizione del Garante per la tutela dei dati personali in data 14 giugno 2007, sia alla consolidata giurisprudenza del T.A.R.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 16 dicembre 2008 su istanza di un cittadino)



11.18. E-mail inviate a indirizzi privati

Accessibilità laddove il documento acquisti rilevanza pubblica

In relazione alla natura di documento, il contenuto dell'e-mail inviata all'indirizzo di posta privato del Presidente dell'Ente non può ritenersi corrispondenza privata in quanto il Presidente ha provveduto a rendere edotti gli uffici dell'amministrazione dell'esistenza di tale informativa. Così facendo ha reso egli stesso di rilevanza pubblica il documento. Si trattava dunque di un documento ormai detenuto dall'amministrazione. Diverso sarebbe stato se il Presidente avesse mantenuto in "forma privata" la corrispondenza ricevuta, assegnandole valenza non rilevante ai fini dell'attività istituzionale dell'ente. In relazione alla esigenza di tutela della riservatezza dell'autore dell'email, la parte appellata ha dimostrato che la conoscenza del suo contenuto e del nome del mittente è necessaria ai fini sia della difesa nell'ambito del giudizio relativo al conferimento dell'incarico sia, soprattutto, per potere agire in giudizio ai fini della tutela del proprio onore e della propria reputazione professionale.

Cons. Stato Sez. VI, 05-03-2015, n. 1113

12. SEPARAZIONE E DIVORZIO

12.1. Buste paga dell'ex coniuge

Prevalenza dell'esercizio del diritto di difesa rispetto alla riservatezza

Deve essere accolta l'istanza di accesso alle buste paga dell'ex coniuge, nonché ad ogni altro documento detenuto dall'amministrazione attestante l'erogazione di eventuali indennità, sussidi o altre provvidenze economiche, in quanto i documenti richiesti sono necessari per proporre un'azione innanzi il Tribunale volta alla revisione dell'ammontare dell'assegno di mantenimento disposto dal Tribunale stesso con la sentenza di cessazione degli effetti civili del matrimonio. È infatti illegittimo il diniego dell'Amministrazione fondato esclusivamente sulla tutela della riservatezza del controinteressato: la giurisprudenza (C.d.S. Sez. VI, 26 aprile 2005 n. 1896) ha avuto modo di chiarire che “nel bilanciamento di interessi che connota la disciplina del diritto di accesso, quest'ultimo prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogniqualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, salvo che non si tratti di dati personali (dati c.d. sensibili), cioè di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convenzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, nel qual caso l'art. 16, c. 2, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 135 (ora art. 60, d.lgs. n. 196 del 2003) prescrive che l'accesso è possibile solo se il diritto che il richiedente deve far valere o difendere è di rango almeno pari a quello della persona cui si riferiscono i dati stessi”. Ebbene, la documentazione richiesta dalla ricorrente non coinvolge la conoscenza di dati sensibili, ma solo dati patrimoniali accessibili da parte della ricorrente, il cui diritto di difesa dei propri diritti è, in ogni caso, da considerare di pari rango rispetto al diritto alla riservatezza della persona cui si riferiscono i dati richiesti.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 24 febbraio 2009)

12.2. Richiesta di accesso finalizzata alla conoscenza dell'ammontare del T.F.R. – (Trattamento di fine rapporto) riconosciuto all'ex coniuge



Accessibilità al fine di esercitare in via giudiziale il diritto alla percezione della percentuale del T.F.R.

Deve essere accolta l'istanza di accesso al conto certificativo contenente il riepilogo dei contributi che risultano registrati negli archivi dell'I.N.P.S. dell'ex coniuge, nonché ad ogni altro documento detenuto dall'Amministrazione, attestante l'erogazione di eventuali indennità, sussidi o altre provvidenze economiche, in quanto i documenti richiesti sono necessari per proporre un'azione legale finalizzata ad ottenere il diritto alla percezione della percentuale del T.F.R.. È infatti illegittimo il diniego dell'Amministrazione fondato esclusivamente sulla tutela della riservatezza del controinteressato all'accesso: la giurisprudenza (C.d.S. Sez. VI, 26 aprile 2005, n.1896) ha avuto modo di chiarire che “nel bilanciamento di interessi che connota la disciplina del diritto di

accesso, quest'ultimo prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogniqualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, salvo che non si tratti di dati personali (c.d. dati sensibili), cioè di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convenzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, nel qual caso l'art. 16, c. 2, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 135 (ora art. 60, d.lgs. n. 196 del 2003) prescrive che l'accesso è possibile solo se il diritto che il richiedente deve far valere o difendere è di rango almeno pari a quello della persona cui si riferiscono i dati stessi". La documentazione richiesta inerente il TFR non coinvolge la conoscenza di dati sensibili, ma solo dati patrimoniali, accessibili da parte del ricorrente, il cui diritto di difesa dei propri diritti è, in ogni caso, da considerare di pari rango rispetto al diritto alla riservatezza della persona cui si riferiscono i dati patrimoniali richiesti.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 novembre 2012)



12.3. Cartella esattoriale, relata di notifica e atti di accertamento

Accessibilità da parte dell'ex coniuge a tutela del diritto di credito vantato

Sussiste un interesse diretto, concreto ed attuale in capo all'ex coniuge a poter accedere alla cartella esattoriale dell'ex marito, alla relata di notifica, nonché agli atti di accertamento posti a fondamento della cartella in questione, al fine di essere messa in condizione di adottare le opportune iniziative giudiziarie a tutela del diritto di credito vantato nei confronti dell'ex marito, nonché del diritto di proprietà su uno degli immobili sui quali era stata iscritta ipoteca.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 novembre 2012)



12.4. Copia dell'estratto conto INPS aggiornato dell'ex coniuge

Accessibilità per la difesa in sede giurisdizionale

Sussiste l'interesse ad accedere all'estratto conto INPS aggiornato dell'ex coniuge al fine poter stabilire correttamente l'entità dell'assegno divorzile, la cui conoscenza appare necessaria per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici, anche in sede giurisdizionale, nei confronti dell'ex coniuge.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 25 settembre 2012)



12.5. CUD ed estratto conto retributivo dell'ex coniuge

Accessibilità ai fini della determinazione dell'assegno di mantenimento

Deve essere consentito l'accesso al CUD e all'estratto conto retributivo da parte dell'ex coniuge, in quanto titolare di un interesse diretto, concreto e attuale all'esercizio del diritto in questione, costituendo la documentazione richiesta indice di valutazione delle condizioni economiche dell'ex coniuge, condizione rilevante ai fini della determinazione dell'assegno di mantenimento per il

quale penda procedimento. Prive di pregio appaiono le motivazioni, addotte dall'amministrazione detentrici dei documenti, a sostegno del diniego, che subordinino l'ostensione dei documenti alla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 492 c.p.c., norma processuale del tutto inconferente rispetto alla pacifica applicazione alla fattispecie in esame delle disposizioni di cui al Capo V della legge n. 241 del 1990. Inoltre, i dati contenuti nella documentazione richiesta non rientrano affatto nel novero di quelli sensibili di cui al d.lgs. n. 196/2003 e quindi, non contengono elementi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 dicembre 2012)



12.6. Provvedimento di trasferimento di una dipendente per motivi di lavoro

Accessibilità da parte dell'ex coniuge

L'ex coniuge che chiede di poter accedere al provvedimento dal quale si può evincere la durata della permanenza all'estero per motivi di lavoro dell'ex moglie e la data di rientro, è titolare di situazione qualificata all'ostensione dei chiesti documenti, dipendendo la possibilità di mantenere un corretto rapporto con i propri figli direttamente dalla residenza della madre affidataria, la quale, per ragioni legate al suo lavoro si è spostata dall'Italia. Ciò appare sufficiente ad integrare i presupposti per la legittimazione all'accesso.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 3 luglio 2012)