

“1. Il diritto di accesso è escluso:

a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;

b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;

c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

2. Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1.

3. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

4. L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

5. I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:

a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;

b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;

c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;

d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;

e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o

per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale" .

La Commissione, pur tutelando il principio della trasparenza attraverso un'interpretazione ampia del diritto di accesso, ha ritenuto legittimo il diniego di accesso a documenti regolati dalla normativa speciale in numerose decisioni.

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha, inoltre, avviato, nel corso del 2008, l'attività di ricognizione per individuare gli atti e i documenti nella disponibilità dei propri dipartimenti ed uffici da sottrarre all'accesso. A tale attività, che si è recentemente conclusa, è seguita la fase di redazione del provvedimento, tuttora in corso.

6.1.1 Documenti esclusi per disciplina speciale: ordine pubblico e repressione della criminalità

La Commissione ha ritenuto legittimo il diniego all'accesso ai documenti posti a base del parere contrario al trasferimento di un militare, ritenendolo giustificato dalla disposizione dell'art. 24, comma 6, lettera c) della legge n. 241 del 1990 e dai provvedimenti adottati dalle amministrazioni che individuano le categorie dei documenti da sottrarre all'accesso.

Nel caso specifico il diniego risultava fondato sull'esigenza di escludere i documenti relativi al personale addetto ai servizi di polizia e inerenti alla tutela dell'ordine pubblico¹³. La Commissione ha inoltre

¹³ Decisione del 15 gennaio 2008. In particolare, il diniego è legittimo in quanto fondato sull'art. 4, lettera f), del d. M. 29 ottobre 1996, n. 603 che individua tra i casi di esclusione gli *“atti e documenti riguardanti il funzionamento dei servizi di polizia ivi compresi quelli relativi all'addestramento, all'impiego ed alla mobilità del personale del Corpo della guardia di finanza, nonché i documenti sulla condotta del personale rilevanti ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e la repressione*

ritenuto sottratte all'accesso, sia in virtù delle norme generali che della disciplina speciale – e, segnatamente, del D.M. n. 415 del 1994 – gli atti e i documenti relativi alle attività di tutela dell'ordine pubblico e prevenzione e repressione della criminalità¹⁴.

Quando le istanze hanno ad oggetto la comunicazione di informazioni che non rivestono la forma di documento amministrativo, quali la copia della scheda anagrafica o della dichiarazione dei redditi, l'accesso è stato considerato da escludere in virtù dell'art. 5 del D.M. n. 603 del 1996, che sottrae all'accesso la documentazione finanziaria, economica, patrimoniale e tecnica di persone fisiche e giuridiche, gruppi, imprese e associazioni comunque acquisita ai fini dell'attività amministrativa¹⁵.

Del resto le disposizioni generali della legge n. 241 del 1990 escludono l'accesso nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano (art. 24, comma 1, lett. e).

Su questa base è stato ritenuto legittimo il diniego all'accesso riguardante i carteggi relativi ad indagini fiscali, esposti e denunce in materia tributaria¹⁶.

della criminalità e quelli relativi ai contingenti delle Forze armate posti a disposizione dell'Autorità di pubblica sicurezza” e lettera g) *“relazioni di servizio ed altri atti o documenti presupposto per l'adozione degli atti o provvedimenti dell'Autorità nazionale e delle altre autorità di pubblica sicurezza, nonché degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, ovvero inerenti all'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che si tratti di documentazione che, per disposizione di legge o di regolamento, debba essere unita a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità”*. Parimenti sono stati ritenuti sottratti all'accesso i documenti relativi ad ordini di servizio e licenze dell'Arma dei carabinieri (sulla base del d.m. n. 259 del 1995).

¹⁴ Decisioni del 15 gennaio e 25 novembre 2008.

¹⁵ Decisione del 25 novembre 2008.

¹⁶ Rispettivamente decisione 9 maggio 2008 e 25 novembre 2008.

6.1.2 Accesso agli atti, diritto di difesa, procedimento giurisdizionale

Il Consiglio di Stato¹⁷ ha ritenuto che il diritto di difesa sia, di per sé, sufficiente a giustificare la richiesta di accesso e sia, quindi, possibile accedere alla documentazione contenente le dichiarazioni dei dipendenti rese in sede ispettiva con modalità che escludono l'identificazione. Anche gli atti secretati afferenti ad un giudizio penale *in itinere*, se utilizzati dall'amministrazione in una procedura amministrativa sanzionatoria, devono essere esibiti, ancorché in via riservata agli interessati, perché, in caso contrario, si avrebbe un manifesta violazione del diritto di difesa¹⁸. Se l'amministrazione, viceversa, non ritiene che siano utilizzabili, il procedimento va sospeso in virtù della pregiudizialità penale.

La Commissione¹⁹ ha stabilito che quando gli atti oggetto della domanda di accesso siano stati trasmessi al giudice penale e acquisiti da quest'ultimo con provvedimento di sequestro, il diniego all'accesso è legittimo, trattandosi di circostanza idonea a ingenerare in capo all'amministrazione uno specifico obbligo di segretezza e, di riflesso, ad escludere o a limitare la facoltà dei soggetti interessati di averli in visione. Se non c'è un provvedimento di sequestro, l'accesso agli atti può essere consentito nel rispetto dei principi generali in tema di legittimazione attiva. L'istanza di accesso può, quindi, essere soddisfatta solo al termine del procedimento giurisdizionale in corso, in quanto i documenti contenenti dati giudiziari sono tutelati ai sensi dell'art. 22 del Codice per la protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196 del 2003).

¹⁷ Consiglio di Stato sez. VI, 29 luglio 2008, n. 3798.

¹⁸ Consiglio di Stato sez. IV 16 settembre 2008 n. 4363.

¹⁹ Pareri del 9 maggio e del 16 dicembre 2008.

Inoltre il Consiglio di Stato ha recentemente stabilito²⁰ che i principi contenuti nell'art. 2 del d.P.C.M. 26 gennaio 1996, n. 200 (regolamento recante norme per la disciplina di categorie di documenti dell'Avvocatura dello Stato sottratti al diritto di accesso) sono di generale applicazione. Quindi, ai sensi del comma 1, dell'art. 24, della legge n. 241 del 1990, in virtù del segreto professionale, già previsto dall'ordinamento, "al fine di salvaguardare la riservatezza nei rapporti tra difensore e difeso, sono sottratti al diritto di accesso i seguenti documenti: a) pareri resi in relazione a lite in potenza o in atto e inerente la corrispondenza; b) atti defensionali; c) corrispondenza inerente agli affari di cui ai punti a) e b)".

La *ratio* di queste disposizioni consiste nell'esigenza di salvaguardare la strategia processuale della parte, che non è tenuta a rivelare ad alcun soggetto come intende confutare le pretese avversarie. Qualora, invece, fosse espresso un parere, anche di ordine legale, in un procedimento amministrativo, l'accesso non potrebbe essere negato, poiché costituirebbe un atto del relativo procedimento.

Il Consiglio di Stato²¹ ha, inoltre, ritenuto che il regime dell'accesso non si applica alle sentenze della Commissione tributaria, perché le sentenze non possono essere considerate documenti amministrativi, in quanto l'art. 22, della legge n. 241, del 1990 si riferisce ad atti, anche interni, formati dalla pubblica amministrazione, che siano espressione di attività amministrativa. L'art. 23 della legge n. 241 inoltre non annovera tra i soggetti passivi dell'accesso gli organi giurisdizionali, che emettono atti con un regime definito completamente estraneo alla disciplina dell'accesso.

La giurisprudenza amministrativa²², inoltre, è concorde nel ritenere che quando l'accesso è esercitato per la difesa di un interesse

²⁰ Consiglio di Stato, sez. V, 23 giugno 2008, n. 3119 e sez. IV, n. 6200/2003, n. 1137/1998, sez. V, n. 1137/1998.

²¹ Consiglio di Stato, sez. IV, 31 marzo 2008, n. 1363.

²² Consiglio di Stato sez. V, 27 maggio 2008, n. 2511.

giuridico, nei limiti in cui esso è necessario alla sua difesa, l'interesse alla riservatezza receda. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'art. 24, comma 7, stabilisce che l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 60 del Codice per la protezione dei dati personali, quando si tratti di dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale. Il diritto di accesso avrà la prevalenza solo nei limiti della stretta indispensabilità e, cioè, se la situazione sottostante sia di rango almeno pari ai diritti dell'interessato e consista, quindi, in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile.

Del resto la tutela della segretezza e della riservatezza sono considerate recessive rispetto al diritto di difesa, ma non in modo assoluto: ai fini del bilanciamento tra esigenze di riservatezza e diritto di accesso occorre, dunque, valutare di volta in volta la funzionalità dell'accesso alla salvaguardia della posizione soggettiva protetta ed è necessario, in tale valutazione, salvaguardare anche gli altri interessi coinvolti, che potrebbero rispondere a principi di rango costituzionale pari al diritto di difesa²³.

La posizione giuridica da difendere deve essere legata ad un interesse concreto ed attuale e la richiesta dei documenti deve essere, pertanto, circostanziata e commisurata alla tutela dell'interesse da cui muove l'istanza d'accesso. Se è vero che la richiesta non deve essere intesa in modo formalistico, specie nel caso di procedimenti molto articolati e complessi, è anche vero che possono essere rigettate richieste generiche di documenti non legati alla posizione giuridica tutelata, quando hanno un intento esplorativo o di controllo generalizzato dell'attività amministrativa²⁴.

²³ Consiglio di Stato sez. VI, 19 agosto 2008, n. 3960.

²⁴ Consiglio di Stato sez. IV, 21 maggio 2008, n. 2422.

6.1.3 Accertamenti ispettivi

La Commissione ha confermato l'indirizzo, ormai consolidato, della giurisprudenza, ritenendo giustificato il diniego all'accesso quando la documentazione richiesta riguardi attività ispettive. In particolare, il diniego è stato ritenuto legittimo per i documenti contenenti le attività di accertamento dell'Ispettorato del lavoro, espressamente sottratti al diritto di accesso, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera b) del D.M. 4 novembre 1994, n. 757, recante il regolamento adottato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ai sensi dell'art. 24, comma 4, della legge n. 241 del 1990²⁵.

Sono da ritenersi esclusi dall'accesso anche i documenti relativi alle dichiarazioni rese agli ispettori nel corso degli accertamenti ispettivi dell'I.N.P.S., all'esito dei quali è stata comminata all'istante una sanzione pecuniaria, anche se la richiesta di accesso è volta alla tutela di diritti in sede contenziosa²⁶.

Sono, inoltre, a giudizio della Commissione, sottratte all'accesso le dichiarazioni dei dipendenti sulla cui base sia stato redatto il verbale ispettivo, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettere c) e d) del D.M. 4 novembre 1994, n. 757, che dispongono l'esclusione dall'accesso ai documenti contenenti notizie acquisite nel corso di attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare indebite pressioni o pregiudizi per i lavoratori o i terzi, nonché ai documenti contenenti notizie riguardanti le aziende pubbliche o private, quando la loro divulgazione possa portare effettivo pregiudizio al diritto alla riservatezza o provocare concretamente una indebita concorrenza²⁷.

Sono, invece, accessibili gli atti relativi a denunce ed esposti che abbiano dato luogo a procedimenti ispettivi nell'ambito delle Direzioni Provinciali del Lavoro. Questo orientamento della

²⁵ Parere 7 ottobre 2008.

²⁶ Decisione del 15 gennaio 2008.

²⁷ Decisione del 4 novembre 2008.

Commissione conferma quello della giurisprudenza, secondo il quale “la tolleranza verso denunce segrete e/o anonime è un valore estraneo alla legalità repubblicana²⁸”.

6.1.4 Le limitazioni all’accesso nel codice dei contratti pubblici

Particolari limitazioni derivano da specifiche disposizioni concernenti la disciplina dell’accesso, quali quelle contenute nell’art. 13, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE):

1. Salvo quanto espressamente previsto nel presente codice, il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

2. Fatta salva la disciplina prevista dal presente codice per gli appalti segretati o la cui esecuzione richiede speciali misure di sicurezza, il diritto di accesso è differito:

a) nelle procedure aperte, in relazione all’elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle medesime;

b) nelle procedure ristrette e negoziate, e in ogni ipotesi di gara informale, in relazione all’elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno segnalato il loro interesse, e in relazione all’elenco dei soggetti che sono stati invitati a presentare offerte e all’elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte medesime; ai soggetti la

²⁸ Decisioni del 15 gennaio e dell’11 febbraio 2008 e Consiglio di Stato, sez. V 22 giugno 1998, n. 923.

cui richiesta di invito sia stata respinta, è consentito l'accesso all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno segnalato il loro interesse, dopo la comunicazione ufficiale, da parte delle stazioni appaltanti, dei nominativi dei candidati da invitare;

c) in relazione alle offerte, fino all'approvazione dell'aggiudicazione;

c-bis) in relazione al procedimento di verifica della anomalia dell'offerta, fino all'aggiudicazione definitiva.

3. Gli atti di cui al comma 2, fino ai termini ivi previsti, non possono essere comunicati a terzi o resi in qualsiasi altro modo noti.

4. L'inosservanza del comma 2 e del comma 3 comporta per i pubblici ufficiali o per gli incaricati di pubblici servizi l'applicazione dell'articolo 326 del codice penale.

5. Fatta salva la disciplina prevista dal presente codice per gli appalti segreti o la cui esecuzione richiede speciali misure di sicurezza, sono esclusi il diritto di accesso e ogni forma di divulgazione in relazione:

a) alle informazioni fornite dagli offerenti nell'ambito delle offerte ovvero a giustificazione delle medesime, che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali;

b) a eventuali ulteriori aspetti riservati delle offerte, da individuarsi in sede di regolamento;

c) ai pareri legali acquisiti dai soggetti tenuti all'applicazione del presente codice, per la soluzione di liti, potenziali o in atto, relative ai contratti pubblici;

d) alle relazioni riservate del direttore dei lavori e dell'organo di collaudo sulle domande e sulle riserve del soggetto esecutore del contratto.

6. *In relazione all'ipotesi di cui al comma 5, lettere a) e b), è comunque consentito l'accesso al concorrente che lo chieda in vista della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto nell'ambito della quale viene formulata la richiesta di accesso.*

7. *Limitatamente ai contratti nei settori speciali soggetti alla disciplina della parte III, all'atto della trasmissione delle specifiche tecniche agli operatori economici interessati, della qualificazione e della selezione degli operatori economici e dell'affidamento dei contratti, gli enti aggiudicatori possono imporre requisiti per tutelare la riservatezza delle informazioni che trasmettono.*

7-bis. *Gli enti aggiudicatori mettono a disposizione degli operatori economici interessati e che ne fanno domanda le specifiche tecniche regolarmente previste nei loro appalti di forniture, di lavori o di servizi, o le specifiche tecniche alle quali intendono riferirsi per gli appalti che sono oggetto di avvisi periodici indicativi. Quando le specifiche tecniche sono basate su documenti accessibili agli operatori economici interessati, si considera sufficiente l'indicazione del riferimento a tali documenti.*

In considerazione delle peculiarità del settore, la giurisprudenza considera tale disciplina una sorta di "microsistema normativo" con regole proprie da qualificare come regole speciali, che ampliano i limiti oggettivi del segreto e prevalgono sul principio generale di trasparenza. Il Consiglio di Stato ha ricordato che "l'accesso ai documenti che contengono segreti commerciali (...) rappresenta un'eccezione, e può avvenire solo limitatamente a quegli elementi essenziali (cioè assolutamente necessari) per l'esercizio del diritto di difesa delle imprese"²⁹.

²⁹ Consiglio di Stato, sez. V, 17 gennaio 2008 n. 102.

L'art. 13, comma 6 del Codice dei contratti pubblici stabilisce, tuttavia, che l'accesso sia consentito al concorrente che abbia partecipato alla selezione e chieda l'accesso in vista della difesa in giudizio dei propri interessi (non è pertanto consentito l'accesso a un terzo, pur portatore di un interesse qualificato) e solo in funzione di una difesa in giudizio. Dal momento che le norme sono tanto circostanziate, la giurisprudenza ritiene che debba essere effettuato un controllo accurato sull'effettiva utilità della documentazione richiesta e che l'accesso debba essere negato "quando l'impresa aggiudicataria abbia dichiarato che esistono esigenze di tutela del segreto tecnico o commerciale e il richiedente non abbia dimostrato la concreta necessità di utilizzare una tale documentazione per uno specifico giudizio"³⁰.

Per ciò che riguarda la tutela di segreti industriali o di *know how*, il Consiglio di Stato ha ribadito, comunque, a proposito dei rapporti tra diritto d'accesso e riservatezza nei procedimenti *antitrust*, la necessità di bilanciare l'interesse alla tutela delle informazioni riservate con quello alla tutela del diritto di difesa delle parti³¹. La Commissione ha ritenuto che l'accesso debba essere consentito quando le società controinteressate formulino le proprie deduzioni a tutela della riservatezza e del proprio *know how* in maniera del tutto generica e senza alcuno specifico riferimento a concrete situazioni che facciano quanto meno presumere l'esistenza di procedimenti industriali di carattere riservato³².

L'accesso endoprocedimentale alle informazioni e deduzioni fornite da un altro concorrente nel corso di una procedura di affidamento e di esecuzione non dovrebbe essere invece consentito, quando sia allegato il segreto professionale sulla base di riferimenti

³⁰ Consiglio di Stato, sez. V, 9 dicembre 2008, n. 6121.

³¹ Sentenza n. 102 del 17 gennaio 2008, cit.

³² Parere del 16 settembre 2008.

analitici e circostanziati³³. L'accesso potrà essere ammesso sulla base del comma 6, dell'art. 13, del d.lgs. 13 aprile 2006, n. 163 solo dopo la conclusione del procedimento di aggiudicazione, quando sia motivato dalla comprovata necessità della difesa giudiziale del concorrente svantaggiato.

6.1.5 Gestore di pubblico servizio

Sono esclusi dall'applicazione della disciplina del diritto di accesso gli enti gestori di pubblico servizio³⁴, quando gli atti non siano direttamente connessi allo svolgimento del servizio, ma siano collegati ad attività imprenditoriali accessorie che possono essere svolte da qualunque soggetto economico e non direttamente interferenti con la prestazione del servizio stesso.

La Commissione ha ritenuto che le regole di trasparenza della pubblica amministrazione e di diritto di accesso ai relativi atti si applicano, oltre che alle pubbliche amministrazioni, anche ai soggetti privati chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico (tra i quali rientrano i concessionari di servizi pubblici)³⁵.

In definitiva, nel concetto di "pubblica amministrazione" destinataria della disciplina dell'accesso è stato incluso anche il soggetto di diritto privato, limitatamente all'attività di pubblico interesse da esso svolta, a prescindere dalla formale assunzione della natura pubblica o privata del soggetto giuridico.

³³ Parere del 7 aprile 2008.

³⁴ Consiglio di giustizia amministrativa Sicilia sez. giurisdizionale 21 luglio 2008, n. 658.

³⁵ Decisione del 10 giugno 2008. Quando il servizio pubblico sia gestito da società partecipata interamente dal Comune o da altro ente locale, la Commissione (decisione del 16 settembre 2008) ha dichiarato il ricorso inammissibile per incompetenza, in quanto in tal caso il ricorso deve essere rivolto al difensore civico competente per ambito territoriale o al T.A.R.

6.1.6 Accessibilità di documenti detenuti da organi costituzionali non configurabili come pubbliche amministrazioni

I ricorsi contro il diniego all'accesso di uffici delle Camere sono stati giudicati inammissibili per incompetenza, in quanto le amministrazioni di organi costituzionali, quali la Camera dei Deputati o il Senato della Repubblica, non rientrano nella definizione dell'art. 25, comma 4, della legge n. 241, del 1990, secondo la quale la Commissione è competente a decidere i ricorsi contro il diniego o il differimento dell'accesso delle "amministrazioni centrali e periferiche dello Stato"³⁶.

Seguendo un analogo orientamento, la Commissione ha rigettato il ricorso contro un diniego di accesso ad atti e/o documenti utilizzati per la redazione di una risposta ad un atto di sindacato ispettivo, contenuti nel fascicolo personale di un soggetto³⁷.

Secondo la Commissione, infatti, l'accesso alla documentazione utilizzata per formulare la risposta scritta ad un'interrogazione parlamentare, non è consentito, sia perché la risposta costituisce un atto politico e non amministrativo – e solo ad atti di quest'ultima natura è consentito l'accesso – sia perché la risposta è atto non dell'amministrazione, ma della Camera alla quale appartiene l'interrogante.

A supporto della decisione è stata richiamata anche la sentenza resa dal TAR Lazio "è incontestabile che il diritto di accesso, disciplinato dall'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ha ad oggetto documenti amministrativi formati nel corso di procedimenti amministrativi" e "non può ritenersi che la risposta data" dall'amministrazione "ad una interrogazione parlamentare (...) costituisca l'atto conclusivo di un procedimento amministrativo, atteso

³⁶ Decisione del 1 luglio 2008.

³⁷ Plenum del 10 giugno 2008.

che la stessa si inquadra in una procedura attivata da un atto ispettivo di carattere politico compiuto da un parlamentare”³⁸.

In seguito, il T.A.R., con sentenza n. 637 dell’8 ottobre 2008 ha invece annullato la decisione della Commissione, ordinando all’amministrazione di consentire l’accesso, ritenendo la decisione confliggente con la *ratio* dell’art. 22 lettera d) della legge n. 241, del 1990, che definisce il documento amministrativo. L’ampiezza della formula utilizzata dal legislatore³⁹ mira, infatti, a dare il massimo rilievo al principio della trasparenza e a garantire, quindi, il diritto di accesso a prescindere dalla natura dei documenti richiesti e dalla loro “pertinenza” ad un determinato procedimento. La legittimazione sussiste, quindi, in capo all’interessato sulla base di due presupposti: da un lato, la detenzione di un atto da parte della P.A.; dall’altro, la sussistenza di un interesse qualificato all’accesso alla tutela in funzione della posizione soggettiva del richiedente, ed è irrilevante il fatto che un atto detenuto dalla p.a. sia connesso ad un certo procedimento amministrativo. L’amministrazione ha, perciò, il dovere di fornire tutti gli atti in forza dei quali è stata formulata la risposta scritta all’interrogazione parlamentare.

6.2 *Notifiche ai controinteressati*

In base all’art. 22, comma 1 lettera c), della legge n. 241 del 1990 per controinteressati si intendono tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili, in base alla natura del documento richiesto, che dall’esercizio del diritto di accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza. Questa situazione è meritevole di

³⁸ T.A.R. Lazio, Sez. III ter, con la decisione n. 9344 del 2005.

³⁹ Ai sensi dell’art. 22, lettera d): “ *per «documento amministrativo», si intende ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale*”.

un'analisi approfondita, in vista di un bilanciamento tra il principio della trasparenza e la tutela della riservatezza, che impone, anche nel caso del procedimento davanti alla Commissione, un'integrazione del contraddittorio. Si ricordi, infatti, che ai sensi dell'art. 12, comma 4, lettera b) del d.P.R. n. 184, del 2006, al ricorso deve essere allegata copia dell'avvenuta notifica ai controinteressati, ove già individuati nella richiesta di accesso (e se questo manca, la Commissione dichiara il ricorso inammissibile).

La tutela del controinteressato non può costituire un ingiustificato ostacolo all'accesso e, infatti, la Commissione ha stabilito che l'opposizione del controinteressato, isolatamente considerata, non è motivo sufficiente per negare l'accesso, dal momento che spetta all'amministrazione, anche in caso di opposizione, effettuare il bilanciamento tra accesso e riservatezza⁴⁰.

La giurisprudenza più recente ha contribuito a definire la nozione di controinteressato cui deve essere notificata la richiesta di accesso.

In particolare, il Consiglio di Stato ha stabilito che: "In materia di accesso agli atti amministrativi, deve essere accolta la richiesta di ostensione formulata previa espressione della volontà dell'accedente di visione ed estrazione di copia dei documenti indicati nell'istanza, ma con schermatura dei nominativi a cui i dati si riferiscono e questo perché deve essere consentito al richiedente di esercitare il diritto di difesa connesso all'acquisizione dei documenti richiesti. La schermatura non sacrifica il diritto alla *privacy* dei soggetti ai quali i dati ineriscono, cosicché gli stessi, proprio per l'impossibilità della loro identificazione, non sono controinteressati e, pertanto, il ricorso giurisdizionale non deve essere loro notificato"⁴¹.

⁴⁰ Parere del 22 luglio 2008.

⁴¹ Consiglio di Stato, Sez. V, 7 ottobre 2008, n. 1748.