

**23. Ambito di applicazione del diritto di accesso**<sup>1</sup>. 1. Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24<sup>2 3</sup>.

<sup>1</sup> Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

<sup>2</sup> Articolo così sostituito dall'art. 4, L. 3 agosto 1999, n. 265.

<sup>3</sup> Il testo dell'articolo originale disponeva: 1. *Il diritto di accesso di cui all'art. 22 si esercita nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi.*

1. Il diritto di accesso nei confronti di gestori di pubblici servizi;
2. Soggetti passivi del diritto di accesso.

### **1. Il diritto di accesso nei confronti di gestori di pubblici servizi.**

Rientrano fra i soggetti tenuti all'ostensione dei documenti amministrativi anche quelli con personalità giuridica di diritto privato che siano gestori di pubblici servizi. *Tar Sardegna, sez. II, 20 maggio 2014, n. 360.*

È attività nei cui confronti deve essere garantito il diritto di accesso ai documenti amministrativi non soltanto quella di diritto amministrativo, ma anche quella di diritto privato, posta in essere dai soggetti gestori di pubblici servizi che, pur non costituendo direttamente gestione del servizio, sia collegata a quest'ultima da un nesso di strumentalità derivante anche, sul versante soggettivo, da un'intensa conformazione pubblicistica. *Tar Sardegna, sez. II, 20 maggio 2014, n. 360.*

La sub concessione di aree all'interno dell'aeroporto, che costituisce un titolo legislativamente ammesso per attribuire la disponibilità e comunque l'utilizzo del sedime aeroportuale, svolta da una società con veste privatistica, è espressione di potere pubblicistico, mutuando la natura autoritativa della concessione che ne è il necessario antecedente. Ne conseguono la legittimità della richiesta di accesso e l'interesse delle richiedenti a conoscere il contenuto degli atti, comunque denominati, riguardanti la **gestione delle aree aeroportuali**, fruite da un soggetto che (oltre che a risultare un importante vettore aereo) è anche un operatore dell'handling e dunque, per tale segmento di attività, svolge lo stesso tipo di attività economica delle appaltate in regime di libera concorrenza, nel medesimo ambito aeroportuale. *Cons. St., sez. VI, 28 marzo 2013, n. 1835.*

La mera svolgimento di impresa da tempo svolgente attività nel **settore del trasporto e gestione di rifiuti speciali ed urbani**, non è elemento di per sé sufficiente ad integrare i requisiti dell'interesse al fine di potere accedere agli atti del concessionario del pubblico servizio di gestione di tali tipologie di rifiuti e, ancora meno tale posizione può considerarsi idonea a consentire l'accesso agli atti di precedenti gare pubbliche, alle quali, peraltro, la richiedente l'accesso non risulta avere mai partecipato. Sarebbe difatti illegittimo consentire all'impresa ricorrente (e in generale ad altra impresa del settore) di accedere agli atti relativi a precedenti gare pubbliche con le quali sono

state scelte le imprese affidatarie dei relativi appalti, in quanto ciò conferirebbe alla richiedente l'accesso una ingiustificata posizione di vantaggio in vista delle gare future bandite dalla società a capitale pubblico. *Tar Emilia, Romagna, sez. II, 4 febbraio 2013, n. 76.*

In tema di diritto di accesso, **tra gli atti di diritto privato adottati da gestori di servizi pubblici sono ostensibili non solo quelli funzionalmente inerenti alla gestione di interessi collettivi** – come gli atti afferenti alle scelte organizzative – **ma anche quelli relativi alla residuale attività del gestore caratterizzata dalla "strumentalità" rispetto al servizio pubblico e, dunque, dalla funzionalizzazione ad un interesse pubblico che sia prevalente rispetto a quello imprenditoriale.** In particolare detta strumentalità delle attività residuali è evidente se il gestore è integralmente sotto la mano pubblica ed è soggetto per statuto ad un vincolo di scopo pubblicistico. *Tar Lazio, sez. III-ter, 12 luglio 2012, n. 6364.*

In tema di accesso agli atti, **il dipendente di una società privatizzata che gestisce un servizio pubblico vanta il diritto ad accedere agli atti che la società medesima compie nell'esercizio dell'attività di interesse pubblico**, poiché detta società, in sede di esercizio dell'attività di cui si chiede l'ostensione, è sottoposta al criterio di imparzialità. *Cons. amm. giust., 19 ottobre 2010, n. 1289.*

Gli art. 22 e 23, l. n. 241 del 1990 correlano il diritto d'accesso **non solo all'attività di diritto amministrativo, ma anche a quella di diritto privato posta in essere dai soggetti gestori di pubblici servizi che, pur non costituendo direttamente gestione del servizio stesso, sia collegata a quest'ultima da un nesso di strumentalità derivante anche, sul versante soggettivo, dalla intensa conformazione pubblicistica.** *Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 12 maggio 2010, n. 1464.*

Le regole dettate in tema di trasparenza della p.a. e di diritto di accesso ai relativi atti si applicano **a tutti i soggetti privati** (in particolare concessionari di pubblici servizi o società ad azionariato pubblico), **chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico;** pertanto la disciplina dettata dagli art. 22 e 23 l. n. 241 del 1990, non preclusiva in via di principio dell'ostensibilità degli atti di natura privatistica della p.a., consente, ove si tratti di attività teleologicamente collegata, anche in via indiretta, alla gestione del servizio e alla cura dell'interesse pubblico, l'esercizio dell'"*actio ad exhibendum*" nei confronti di

chi svolga un pubblico servizio, in base a una norma di legge o a un atto amministrativo, applicando regole di diritto privato. *Cons. St., sez. IV, 12 marzo 2010, n. 1470.*

Il diritto di accesso previsto dagli art. 22 e 23 l. n. 241 del 1990 la cui applicabilità riguarda non solo la pubblica amministrazione, in senso stretto, ma anche tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario correla tale diritto non soltanto per l'attività di diritto amministrativo, ma anche quella di diritto privato posta in essere dai soggetti gestori di pubblici servizi che, pur non costituendo direttamente gestione del servizio stesso, sia collegata a quest'ultima da un nesso di strumentalità. L'attività di Poste Italiane, relativa alla gestione del rapporto di lavoro con i propri dipendenti, è stata già ritenuta strumentale al servizio gestito da Poste ed incidente potenzialmente sulla qualità di un servizio. Peraltro, in relazione al fatto che il dovere di consentire l'accesso non implica anche un dovere di elaborazione di dati, è possibile che nell'ipotesi in cui sia eccessivamente oneroso aggregare i dati, l'accesso può riguardare i dati richiesti disaggregati, mettendo a disposizione dell'interessata tutti i documenti necessari affinché l'opera di aggregazione sia compiuta a cura dell'interessato. *Cons. St., sez. VI, 2 ottobre 2009, n. 5987.*

Muovendo dalla considerazione che l'art. 22 comma 1, lett. c), l. 7 agosto 1990 n. 241 include nell'ambito della p.a. anche i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, è stato chiarito che per i concessionari ("melius": i gestori) di servizi pubblici la trasparenza degli atti deve prevalere sulla natura giuridica privatistica ove si tratti di attività teleologicamente collegate all'erogazione del servizio e alla sua organizzazione e gestione. *Tar Lazio, Roma, sez. III, 1 aprile 2009, n. 3505.*

**Le regole operanti in tema di trasparenza si applicano, oltre che alle pubbliche amministrazioni, anche ai soggetti privati chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico** (come concessionari di pubblici servizi e società ad azionariato pubblico) e ciò sulla base di una linea interpretativa, che ha ottenuto conferma legislativa con le modifiche apportate all'art. 23, cit. l. n. 241 del 1990 dalla l. 3 agosto 1999 n. 265 e, più ancora, con la recente l. n. 15 del 2005 che si è spinta fino ad iscrivere - agli effetti dell'assoggettamento alla disciplina sulla trasparenza - tra le pubbliche amministrazioni anche i soggetti che svolgono attività di pubblico interesse. Tuttavia, mentre l'istituto dell'accesso trova applicazione nei confronti di « ogni tipologia di attività della pubblica amministrazione », l'accesso ai documenti dei soggetti privati va riconosciuto solo in caso di svolgimento di attività di interesse pubblico e limitatamente agli atti fun-

zionalmente inerenti alla gestione di interessi collettivi, per i quali sussiste l'esigenza di garantire il rispetto del principio di buon andamento, cui la trasparenza è funzionale. *Cons. St., sez. VI, 9 marzo 2007, n. 1119.*

## **2. Soggetti passivi del diritto di accesso.**

In materia di riconoscimento dell'idoneità all'insegnamento della religione, **le Autorità ecclesiastiche che non siano qualificabili Enti centrali della Chiesa cattolica sono suscettibili nella sfera soggettiva passiva del diritto di accesso** prevista dalla L. 7 agosto 1990 n. 241, in quanto facenti parte del sistema nazionale dell'istruzione collaborando con il Ministero dell'Istruzione nella selezione del personale docente e dunque svolgenti, in parte qua, un servizio pubblico. *Tar Calabria, Reggio Calabria, 8 agosto 2016, n. 884.*

**La Soc. Poste Italiane è soggetta alla disciplina, di cui agli artt. 22 e segg. L. 7 agosto 1990 n. 241, con riferimento al pubblico servizio di cui è affidataria.** *Cons. St., Ad. plen. 28 giugno 2016, n. 13.*

**Il diritto di accesso è esercitabile dai dipendenti della Soc. Poste italiane, limitatamente alle prove selettive di accesso, alla progressione in carriera ed ai provvedimenti di auto-organizzazione degli uffici, incidenti in modo diretto sulla disciplina, di rilevanza pubblicistica, del rapporto di lavoro.** *Cons. St., Ad. plen. 28 giugno 2016, n. 13.*

Ai fini del diritto di accesso ai documenti amministrativi, **la nozione di "Pubblica amministrazione" di cui all'art. 22 L. 7 agosto 1990 n. 241 risulta di ben 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; pertanto, per l'accesso ai documenti amministrativi, è sufficiente che un soggetto di diritto privato ponga in essere una 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. *Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 27 novembre 2015, n. 2785.*

**Un ente ecclesiastico che esercita attività sanitaria in regime ospedaliero va considerato "pubblica amministrazione" ai fini della disciplina del diritto di accesso, con conseguente assoggettamento alla normativa in tema di ostensione dei documenti da esso detenuti.** *Tar Puglia, Lecce, sez. II, 5 ottobre 2012, n. 1641.*

In tema di diritto di accesso, **una società controllata dalla concessionaria del servizio radio-televisivo - nella specie Rai Cinema s.p.a. - rientra nel novero dei soggetti sottoposti alle norme sul diritto di accesso se opera come articolazione operativa della concessionaria e, soprattutto, se provvede alla sua attività con gli introiti deri-**

vanti dal canone di abbonamento televisivo. *Tar Lazio, sez. III-ter, 12 luglio 2012, n. 6364.*

**Equitalia** è un gestore di servizio pubblico, in quanto tale tenuta a garantire il diritto di accesso ai sensi degli art. 22 e ss., l. n. 241 del 1990. *Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 7 ottobre 2010, n. 2597.*

Il diritto di accesso è riconosciuto come diritto soggettivo ad un'informazione qualificata, a fronte del quale l'amministrazione pone in essere un'attività materiale vincolata. **L'obbligo pubblicitario di esibizione degli atti non si pone come incompatibile con la veste privatistica di Società per Azioni conseguita dall'Ente destinatario della domanda di accesso.** *Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 22 settembre 2010, n. 3560.*

La qualificazione del **Consiglio superiore della magistratura** come organo di rilievo costituzionale non vale a escludere i suoi atti dall'ambito di diretta applicazione l. n. 241/1990, e in particolare dalle disposizioni sulla trasparenza e sull'accesso ai documenti amministrativi, stante l'ampia formulazione dell'art. 22 l. n. 241/1990 che, ai fini dell'accesso ai documenti, definisce p.a. tutti i soggetti di diritto pubblico. L'art. 18 del regolamento interno del Consiglio costituisce norma di attuazione e integrazione della disciplina primaria di cui alla l. n. 241/1990 né si pone in contraddizione con il disposto dell'art. 22 legge stessa, non potendosi leggere nello stesso alcuna esclusione o limitazione dell'accesso a particolari categorie di atti e documenti. Sono accessibili le registrazioni su supporto magnetico dei verbali delle sedute del plenum del Csm, non potendo tali modalità di formazione dell'atto comportare l'esclusione dello stesso dal novero dei documenti amministrativi (soggetti alla disciplina sull'accesso, a nulla rilevando in senso contrario la mancata previsione normativa della formazione del documento; non esiste invero un atto amministrativo informale, inteso come categoria di atti che, pur formati dall'amministrazione pubblica nell'ambito di attività amministrative, possano sottrarsi alla disciplina propria degli atti amministrativi. *Tar Lazio, Roma, sez. I, 9 agosto 2010, n. 30410.*

**Ai fini dell'individuazione dell'Amministrazione obbligata all'esibizione dei documenti** richiesti ai sensi dell'art. 25, l. 7 agosto 1990 n. 241, **il criterio della formazione del documento è quello principale e generale, mentre quello della detenzione dello stesso assume rilievo secondario e sussidiario.** Segue da tale premessa, come obbligatorio corollario, che legittimata passiva deve intendersi (e presumersi) l'Amministrazione che ha confezionato l'atto e, solo nell'ipotesi di successiva trasmissione della detenzione dello stesso a quella che lo detiene stabilmente, l'istanza di accesso può essere legittimamente rivolta a quest'ultima. In altri termini, la materiale disponibilità del documento non costituisce criterio generale di individuazione dell'Amministrazione

obbligata a pronunciare sull'istanza di accesso ma assume rilevanza a detto fine esclusivamente nel caso in cui sia comprovata una concorrenza dei due criteri, con la conseguenza che ove l'Amministrazione che ha formato il documento sia diversa da quella che in atto lo detiene stabilmente, deve attribuirsi prevalenza al criterio del possesso dell'atto. *Tar Lazio, Roma, sez. III, 13 luglio 2010, n. 24282.*

**Possono formare oggetto di accesso tutti gli atti di gestione del personale dipendente degli enti pubblici** e degli altri soggetti previsti dall'art. 23 l. 7 agosto 1990 n. 241 in quanto, pur essendo atti di diritto privato a seguito della c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro, le esigenze di buon andamento e di imparzialità dell'Amministrazione ex art. 97 cost. riguardano allo stesso modo l'attività volta all'emanazione dei provvedimenti e quella con cui sorgono o sono gestiti i rapporti giuridici disciplinati dal diritto comune. *Cons. St., sez. IV, 12 marzo 2010, n. 1470.*

La **Confesercenti** non rientra nel novero dei soggetti obbligati a consentire l'accesso alla documentazione detenuta e quindi soggetti alla normativa degli artt. 22 ss., l. 7 agosto 1990 n. 241, non costituendo essa un ente pubblico ma un'associazione privata di categoria. *Tar Lazio, Latina, sez. I, 8 febbraio 2010, n. 80.*

L'attività amministrativa, cui gli art. 22 e 23 l. n. 241 del 1990 correlano il diritto d'accesso, ricomprende non solo quella di diritto amministrativo, ma anche quella di diritto privato posta in essere dai soggetti gestori di pubblici servizi che, pur non costituendo direttamente gestione del servizio stesso, sia collegata a quest'ultima da un nesso di strumentalità derivante anche, sul versante soggettivo, dall'intensa conformazione pubblicistica. Pertanto, i dipendenti di **Poste italiane s.p.a.**, anche cessati dal rapporto, hanno diritto ad accedere ad alcuni atti relativi all'organizzazione interna della società, quali gli atti di un procedimento privatistico per la selezione dei dirigenti o i fogli firma delle presenze giornalieri, a nulla rilevando che l'attività di Poste si svolga in parte in regime di concorrenza, atteso che in tali casi l'attività di Poste italiane, relativa alla gestione del rapporto di lavoro con i propri dipendenti, è da ritenersi strumentale al servizio gestito da Poste e incidente potenzialmente sulla qualità di un servizio, il cui rilievo pubblicistico va valutato tenendo conto non solo della dimensione oggettiva, ma anche di quella propriamente soggettiva di Poste italiane. *Cons. St., sez. VI, 19 gennaio 2010, n. 189.*

Stante il richiamo nell'art. 23, l. n. 241 del 1990 del diritto di accesso di cui all'art. 22, deve escludersi che per le **Autorità di Garanzia e Vigilanza** non possa essere esercitato alcun accesso ai documenti una volta terminato il procedimento, per l'effetto trovando applicazione, con riferimento al c.d. accesso informativo, i principi generali dettati dalla legge. *Tar Lazio, Roma, sez. I, 2 novembre 2009, n. 10615.*

Gli art. 22 comma 1 lett. c) e 23, l. n. 241 del 1990 tolgono ogni dubbio sulla legittimazione passiva all'accesso, oltre che dei soggetti pubblici, anche dei soggetti privati che abbiano in gestione l'attività di erogazione di servizi pubblici ed in generale di **tutti i soggetti di diritto privato che svolgano attività di pubblico interesse**. *Cons. St., sez. VI, 23 ottobre 2007, n. 5569.*

**La società per azioni derivata dalla trasformazione di un ente pubblico** (nella specie, l'ente au-

tonomo manifestazioni fieristiche di Cremona trasformato nella Cremona Fiere s.p.a.) è tenuta a rilasciare copia di atti emanati dall'ente pubblico da cui deriva, poiché l'obbligo pubblicistico di esibizione dell'atto non si pone come incompatibile con l'acquisizione della veste privatistica conseguita dalla nuova istituzione, nel caso in cui detta società, per gli interessi pubblici perseguiti, risulti sottoposta al regime pubblicistico dell'accesso. *Cons. St., Ad. plen., 5 settembre 2005, n. 5.*

**24. Esclusione dal diritto di accesso.** 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 psico-attitudinale 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<sup>1 2</sup>.

<sup>1</sup> Articolo così sostituito dall'art. 16, L. 11 febbraio 2005, n. 15, a decorrere dalla data di entrata in vigore di un regolamento inteso a integrare o modificare il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352.

<sup>2</sup> Il testo dell'articolo originale disponeva: 1. Il diritto di accesso è escluso per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'art. 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento.

2. Il Governo è autorizzato ad emanare, ai sensi del comma 2 dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti intesi a disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso e gli altri casi di esclusione del diritto di accesso in relazione alla esigenza di salvaguardare:

- a) la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali;
- b) la politica monetaria e valutaria;
- c) l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità;

d) la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, garantendo peraltro agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici.

3. Con i decreti di cui al comma 2 sono altresì stabilite norme particolari per assicurare che l'accesso ai dati raccolti mediante strumenti informatici avvenga nel rispetto delle esigenze di cui al medesimo comma 2.

4. Le singole amministrazioni hanno l'obbligo di individuare, con uno o più regolamenti da emanarsi entro i sei mesi successivi, le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso per le esigenze di cui al comma 2.

5. Restano ferme le disposizioni previste dall'art. 9 della legge 1° aprile 1981, n. 121, come modificato dall'art. 26 della legge 10 ottobre 1986, n. 668, e dalle relative norme di attuazione, nonché ogni altra disposizione attualmente vigente che limiti l'accesso ai documenti amministrativi.

6. I soggetti indicati nell'art. 23 hanno facoltà di differire l'accesso ai documenti richiesti sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa. Non è comunque ammesso l'accesso agli atti preparatori nel corso della formazione dei provvedimenti di cui all'art. 13, salvo diverse disposizioni di legge.

1. Disapplicabilità dei regolamenti che limitano illegittimamente l'accesso; 2. Casi di legittimo diniego o differimento dell'accesso; 3. Casi di diniego illegittimo; 4. Riservatezza e accesso; 5. Accesso e dati "sensibilissimi".

### **1. Disapplicabilità dei regolamenti che limitano illegittimamente l'accesso.**

Il giudice amministrativo, in applicazione del principio di gerarchia delle fonti, può valutare direttamente, attraverso lo strumento della disapplicazione del regolamento, il contrasto tra il provvedimento e la legge, eventualmente annullando il provvedimento a prescindere dall'impugnazione congiunta del regolamento. La norma contenuta nella lett. g) dell'art. 12 del regolamento per l'accesso ai documenti amministrativi della A.S.L. Caserta 1, ancorché non correttamente impugnata, va disapplicata (quantomeno nella parte in cui non distingue tra autorità giudiziaria civile e penale) perché in contrasto con l'art. 24, lett. d), l. n. 241 del 1990 che esclude dall'accesso i documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale, che riguardano, come nel caso di specie, terzi e non i diretti interessati. *Tar Campania, Napoli, sez. V, 3 marzo 2010, n. 1282.*

In tema di accesso ai documenti amministrativi, l'art. 2 comma 1 lett. c), d.m. 4 novembre 1994 n. 757, che sottrae al diritto di accesso le dichiarazioni rese dai lavoratori in occasione di indagini ispettive a carico del loro datore di lavoro fino a quando non sia cessato il rapporto, si pone in palese contrasto con l'art. 24, l. 7 agosto 1990, n. 241, per il quale il diritto alla riservatezza recede di fronte al diritto di difesa, sicché deve essere disapplicato in virtù del principio generale secondo il quale, nel conflitto fra due norme diverse, occorre dare preminenza a quella legislativa rispetto alla norma regolamentare

ogni volta che questa precluda l'esercizio di un diritto soggettivo. *Tar Sicilia, Palermo, sez. III, 2 settembre 2009, n. 1467.*

In materia di accesso agli atti di ispezione e alle dichiarazioni rilasciate agli ispettori del lavoro, le norme regolamentari di cui agli articoli 2, comma 1, lett. c) e 3, comma 1, lett. c) del d.m. n. 757 del 1994 (recante la disciplina dei documenti, formati o stabilmente detenuti dal Ministero del lavoro, sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24 della l. n. 241 del 1990) **contrastano con la disposizione primaria di cui all'art. 24 della l. n. 241 del 1990 e, in particolare, con la disposizione per cui il diritto di difesa prevale sulla riservatezza; la preminenza del diritto di difesa sul diritto alla riservatezza, pertanto, impone di disapplicare le suindicate norme regolamentari** siccome configgenti con il citato art. 24. *Tar Veneto, sez. III, 2 gennaio 2009, n. 1.*

Laddove le disposizioni regolamentari dell'ASL dovessero derogare alle norme dell'art. 60 D.Lgs. n. 196/2003 e dell'art. 24, comma 7, della l. n. 241/1990, le stesse **ben possono essere disapplicate dal giudice**, dovendosi qualificare il c.d. diritto di accesso come diritto soggettivo. *Tar Puglia, Lecce, sez. II, 27 luglio 2007, n. 3015.*

### **2. Casi di legittimo diniego o differimento dell'accesso**

L'art. 24 L. 7 agosto 1990 n. 241, come sostituito dall'art. 16 comma 1 L. 11 febbraio 2005 n. 15, nella parte in cui prevede l'esclusione ex lege dall'accesso agli atti anche "nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano", va interpretato nel senso che l'inaccessibilità è temporaneamente limitata alla fase di pendenza del procedimento tributario e viene meno una volta adottato il provvedimento definitivo di accertamento dell'imposta

dovuta sulla base degli elementi reddituali che conducono alla quantificazione del tributo. *Tar Calabria, sez. II, 12 gennaio 2016, n. 21.*

L'art. 24 della l. n. 241/1990 il quale esclude l'accesso in relazione ai procedimenti tributari, si riferisce al procedimento di imposizione, in quanto solo in relazione all'imposizione la legge contempla, entro precisi limiti, un segreto investigativo analogo a quello delle indagini penali, mentre nel procedimento di riscossione tale esigenza di segretezza non sussiste e nessuna previsione normativa fa ad essa riferimento. *Tar Toscana, sez. I, 20 marzo 2014, n. 561.*

In tema di diritto di accesso e di fronte ad atti di polizia giudiziaria coperti dal segreto istruttorio ex art. 329 c.p.p. vige il divieto di pubblicazione sancito dall'art. 114 c.p.p.. Tuttavia, a tenore del comma 1 della citata norma il suddetto divieto può protrarsi, salve le ipotesi di cui al terzo comma, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. *Tar Emilia Romagna, Parma, 24 gennaio 2013, n. 24.*

In mancanza di una norma che espressamente lo preveda, l'astratta ricorrenza dei presupposti per lo svolgimento di "indagini difensive" nel processo penale ai sensi degli artt. 391 bis e ss. c.p.p. non esclude la possibilità di esercitare il diritto di accesso ai documenti ex art. 22 e ss L. 241/1990 in quanto i due istituti, contraddistinti da diversi presupposti e da diverse modalità di esercizio, ben possono concorrere, ciascuno nel rispettivo ambito, a tutelare il medesimo interesse. *Tar Campania, sez. VI, 2 gennaio 2013, n. 15.*

La mera inclusione in una delle categorie di cui all'art. 24 co. 6 L. 241/1990 ad opera del regolamento a ciò delegato, comporta l'esclusione del diritto di accesso ai documenti, senza che il Giudice possa spingersi a verificare l'effettiva lesione agli interessi tutelati -nel caso di specie, «la difesa nazionale e la tutela dell'ordine pubblico» ai sensi degli artt. 1048 co. 1 lett. i) e 1049 co. 1 lett. f) del D.P.R. 90/20102010 (testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare)- che sarebbe arrecata dall'ostensione del singolo documento; in tali casi il Giudice può, tuttavia, valutare se i documenti in questione siano effettivamente riconducibili alle categorie invocate dall'Amministrazione nel negare l'accesso. *Tar Campania, sez. VI, 2 gennaio 2013, n. 15.*

Con la L. n. 15/2005, non solo è stato introdotto nell'art. 24 della L. n. 241 del 1990, il co. 3, secondo cui sono inammissibili istanze di accesso "preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni", ma anche e, soprattutto, si è meglio definita la figura del soggetto "interessato" all'accesso, come quello che - come era già prescritto - abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, ma anche che - ed è questa l'innovazione - tale situazione sia "collegata al documento al quale è chiesto l'accesso". La puntualizzazione chiarisce

che, per stabilire se sussiste il diritto all'accesso, occorre avere riguardo al documento cui si intende accedere, per verificarne l'incidenza, anche potenziale, sull'interesse di cui il soggetto è portatore. In altri termini, essere titolare di una situazione giuridicamente tutelata non è condizione sufficiente perché l'interesse rivendicato possa considerarsi "diretto, concreto e attuale", essendo anche necessario che la documentazione cui si chiede di accedere sia collegata a quella posizione sostanziale, impedendone o ostacolando il soddisfacimento. *Cons. St., Ad. plen., 24 aprile 2012, n. 7.*

In tema di divieto di accesso agli atti, ciò che sottrae il documento all'accesso non è, o non è solo, la sua puntuale appartenenza ad una categoria "nominata", bensì l'oggettiva messa in pericolo degli interessi pubblici, tutelati dalla legge, derivante dall'accesso al medesimo, in ragione della sua natura, del suo contenuto, delle sue modalità di acquisizione e/o di formazione, ovvero della sua ulteriore utilizzazione da parte dell'amministrazione. *Cons. St., Ad. plen., 24 aprile 2012, n. 7.*

L'articolata disciplina degli atti esclusi dall'accesso, contenuta nell'art. 24 comma 2 L. 7 agosto 1990 n. 241, nell'art. 8 D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352 e nei regolamenti adottati dalle singole Amministrazioni (nel caso di specie, trattasi del D.M. 603/1996), si risolve nella formulazione, in via generale ed astratta, di un giudizio di pericolosità fondato sulla presunzione dell'idoneità dell'ostensione degli atti ascrivibili alle tipologie dei documenti amministrativi contemplate dalle previsioni regolamentari a pregiudicare le categorie di interessi generali classificati dalla normativa primaria come preminenti rispetto al confliggente interesse privato all'accesso. Ne consegue che, a fronte della richiesta di conoscenza di documenti riconducibili ad una delle categorie degli atti predetti, resta preclusa all'Amministrazione (e in sede giurisdizionale al giudice) qualsivoglia valutazione discrezionale della pericolosità in concreto dell'ostensione di quegli atti (essendo già stata la stessa definita in astratto, con forza normativa). *Cons. St., Ad. plen., 24 aprile 2012, n. 7.*

È legittimo il provvedimento di diniego di accesso agli atti, concernente una verifica fiscale, conclusasi con un processo verbale di constatazione, relativa a un precedente anno di imposta, avviata a seguito della trasmissione al Nucleo di Polizia Tributaria di Como, di un dossier (acquisito dal Comando Generale della Guardia di Finanza presso l'amministrazione fiscale francese), contenente "dati e notizie riguardanti alcuni contribuenti italiani inseriti nella lista dei detentori di disponibilità finanziarie presso la HSBC Private Bank di Ginevra". Infatti, ciò che osta all'accesso è l'appartenenza di tale documento alla categoria degli atti acquisiti da Autorità di altro Stato, con le conseguenti limitazioni derivanti dalla cooperazione internazionale: il diritto di difesa (comunque in altre

sedi garantito), non è, quindi, posto in correlazione con le sole esigenze dell'attività amministrativa di individuazione e repressione degli illeciti tributari, bensì con i valori, altrettanto garantiti, di cooperazione internazionale e di prevenzione e repressione delle frodi e della criminalità. *Cons. St., sez. IV, 9 dicembre 2011, n. 6472.*

Essendo il segreto professionale specificamente tutelato dall'ordinamento, **sono sottratti all'accesso gli scritti defensionali**, rispondendo il principio in parola ad elementari considerazioni di salvaguardia della strategia processuale della parte, che non è tenuta a rivelare ad alcun soggetto e, tanto meno, al proprio contraddittore, attuale o potenziale, gli argomenti in base ai quali intende confutare le pretese avversarie. *Cons. St., sez. VI, 30 settembre 2010, n. 7237.*

**Sono sottratti all'accesso** in base al principio codificato dall'art. 24 comma 1, l. 7 agosto 1990 n. 241 (norma richiamata dall'art. 16 del regolamento Inps), in virtù del segreto professionale già previsto dall'ordinamento, al fine di salvaguardare la riservatezza nei rapporti tra difensore e difesa, **i pareri resi in relazione a lite in potenza o in atto e la inerente corrispondenza e gli atti defensionali**. Detta regola che ha una portata generale ed è valevole per tutti gli avvocati, siano essi del libero foro o appartenenti ad uffici legali di enti pubblici, risponde al principio di salvaguardia della strategia processuale della parte che non è tenuta a rivelare ad alcun soggetto e, tanto meno, al proprio contraddittore, attuale o potenziale gli argomenti in base ai quali intende confutare le pretese avversarie. La predetta regola non riguarda, quindi, i documenti in possesso dell'Amministrazione, quand'anche relativi a controversia per cui pende giudizio tra la p.a. che li detiene e il privato che ne faccia richiesta. *Tar Puglia, Bari, sez. I, 17 agosto 2010, n. 3404.*

In tema di esercizio del diritto di accesso da parte delle organizzazioni sindacali rileva un duplice profilo di legittimazione che consente di azionare il diritto di accesso 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 l. n. 241 del 1990, nel testo novellato dall'art. 16 della l. n. 15 del 2005, in base al quale "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni". Pertanto, **non sussiste in capo ad un sindacato di Polizia il diritto di accesso agli atti relativi ai lavori di adeguamento di immobili adibiti a sedi operative**. *Cons. St., sez. VI, 11 gennaio 2010, n. 24.*

L'art. 24, comma 4, l. 7 agosto 1990, n. 241, nel consentire all'Amministrazione di differire l'accesso, stabilisce un principio di carattere generale tendente ad assicurare il massimo della accessibilità ai documenti: **il differimento, infatti, viene posto come strumento preferenziale rispetto alla esclusione definitiva dell'accesso, tutte le volte in cui l'Amministrazione reputi sufficiente, al fine di salvaguardare eventuali esigenze di riservatezza**, soprattutto nella fase preparatoria dei provvedimenti in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, spostare ad un momento successivo rispetto a quello della richiesta l'esercizio del diritto di accesso ai documenti. Il provvedimento di **differimento dell'accesso**, ex art. 24, comma 4, l. 241 del 7 agosto 1990, **deve contenere la motivazione** delle ragioni che giustificano il differimento ed in particolare deve dar conto degli interessi che si intendono tutelare, nonché della temporaneità dello stesso. *Tar Sardegna sez. I, 11 dicembre 2009, n. 2045.*

L'interesse giuridico a salvaguardia del quale è stata posta la norma ex art. 24, comma 7, della legge 241/1990 non può essere individuato in un qualsivoglia interesse giuridicamente vantato da un qualsiasi soggetto dell'ordinamento, ma deve, piuttosto, integrare un interesse attinente all'azione amministrativa in relazione alla quale l'istanza di accesso è presentata. Pertanto **è legittimo il diniego di accesso opposto dall'AGCM laddove tale interesse si presenti, con ogni evidenza, del tutto estraneo alle finalità non solo di carattere partecipativo, ma anche di imparzialità e trasparenza dell'attività amministrativa**, cui sono preordinate le norme sull'accesso ai documenti dell'amministrazione. *Tar Lazio, Roma, sez. I, 2 novembre 2009, n. 10615.*

È noto che la partecipazione a una gara comporta che l'offerta tecnico-progettuale presentata fuoriesca dalla sfera di dominio riservato dell'impresa per porsi sul piano della valutazione comparativa rispetto alle offerte presentate da altri concorrenti, con la conseguenza che la società non aggiudicataria ha interesse ad accedere alla documentazione afferente le offerte presentate per la tutela dei propri interessi, sussistendo, tuttavia, il problema di stabilire se il diritto alla riservatezza dei terzi costituisca o meno un ostacolo all'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi. Le disposizioni in materia di accesso sono infatti finalizzate a coniugare la ratio dell'istituto, quale elemento di trasparenza e garanzia dell'imparzialità dell'amministrazione, con il bilanciamento da effettuare rispetto a interessi contrapposti e, più in particolare, a quelli dei soggetti "individuati o facilmente individuabili" che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza (art. 22, comma 1, lett. e) l. n. 241 del 1990). **È dunque legittimamente escluso l'accesso ai dati contenuti in una**

**offerta che attengono al "know-how" industriale**, vale a dire a quella esperienza tecnico-industriale, frutto di sviluppo di tecnologie specialistiche che devono rimanere nell'ambito del legittimo detentore e rimanere sottratte alla conoscenza altrui, poiché, in caso contrario, ciò si tradurrebbe in un chiaro vantaggio illecito. *Tar Lazio, Roma, sez. III, 8 agosto 2009, n. 7797.*

Se la pubblica amministrazione che trasmette all'autorità giudiziaria una notizia di reato non lo fa nell'esercizio della propria istituzionale attività amministrativa, ma nell'**esercizio di funzioni di polizia giudiziaria** specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria, che, come tali, sono soggetti a segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329, c.p.p. e conseguentemente sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24, l. n. 241 del 1990. *Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 25 febbraio 2009, n. 112.*

In rapporto al quadro normativo discendente dagli art. 22 e 24 l. n. 241 del 1990 e dal d.m. 4 novembre 1994 n. 757 (regolamento concernente le categorie di documenti, formati o stabilmente detenuti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sottratti al diritto di accesso), **va confermata la sottrazione al diritto di accesso della documentazione, acquisita dagli ispettori del lavoro nell'ambito dell'attività di controllo loro affidata**. È vero che, in via generale, le necessità difensive - riconducibili ai principi tutelati dall'art. 24 cost. - sono ritenute prioritarie rispetto alla riservatezza di soggetti terzi ed in tal senso il dettato normativo richiede l'accesso sia garantito "comunque" a chi debba acquisire la conoscenza di determinati atti per la cura dei propri interessi giuridicamente protetti (art. 20, comma 7, l. n. 241 del 1990); la medesima norma tuttavia - come successivamente modificata tra il 2001 e il 2005 (art. 22 l. n. 45 del 2001, art. 176, c. 1, D.Lgs. n. 196 del 2003 e art. 16 l. n. 15 del 2005) - specifica con molta chiarezza come non bastino esigenze di difesa genericamente enunciate per garantire l'accesso, dovendo quest'ultimo corrispondere ad una effettiva necessità di tutela di interessi che si assumano lesi ed ammettendosi solo nei limiti in cui sia "strettamente indispensabile" la conoscenza di documenti, contenenti "dati sensibili e giudiziari". *Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 736.*

Il divieto di rendere note le origini biologiche del figlio naturale abbandonato all'assistenza pubblica senza il consenso della propria madre fu sancito da legge datata e in seguito si è affermato attraverso il diritto all'anonimato della madre, che, in occasione del parto, dichiara di non voler essere nominata, consentendo, se vi fosse interesse, il rilascio in copia del certificato di assistenza al parto o della cartella clinica decorsi cento anni dalla formazione. Infra tale periodo i documenti stessi possono rilasciarsi omettendo i dati che permettano di identificare la madre. Quindi, **il di-**

**vieta di accedere agli atti amministrativi, ove rendessero identificabile la madre che voglia rimanere anonima, è posto da norma speciale**, facente eccezione alle regole generali che disciplinano i limiti di tempo e le modalità per ottenere le informazioni, la cui finalità sarebbe elusa se l'identità della madre fosse accertabile anzitempo. *Tar Marche, sez. I, 13 novembre 2008, n. 1914.*

**Ove l'istanza di accesso agli atti postuli un'attività valutativa ed elaborativa dei dati in possesso dell'amministrazione, è precluso il suo accoglimento**, poiché rivela un fine di generale controllo sull'attività amministrativa che non risponde alla finalità per la quale lo specifico strumento in parola può venire azionato, che è solo quella della tutela di un ben specifico interesse. *Cons. St., sez. V, 31 gennaio 2007, n. 408.*

È necessario concludere che **le relazioni del direttore dei lavori e del collaudatore** (qualificate ora come riservate dall'art. 13, comma 5, lett d del D.Lgs. 163/2006) siano rimaste sottratte all'accesso anche durante la vigenza dell'art. 31-bis della legge n. 109/1994 nel testo risultante dell'emendamento introdotto dall'art. 7, l. n. 166/2002 e che sia rimasto confermato l'intento del legislatore di ricondurle ai casi di "divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento" di cui all'art. 24, co. 1, l. n. 241/1990. *Cons. St., Ad. plen., 13 settembre 2007, n. 11.*

### 3. Casi di diniego illegittimo.

**In tema di accesso, il fatto che sulle pratiche edilizie siano in corso indagini penali non trasforma la natura dei documenti, e non trasmette agli stessi un vincolo di segretezza**, tenendo presente che: a) l'abuso edilizio riguarda la realtà materiale dei lavori eseguiti e non il riflesso di tali lavori riprodotto nella documentazione amministrativa, la quale dunque rimane pubblica e accessibile durante le indagini penali esattamente come in origine; b) gli adempimenti in sede penale procedono in modo indipendente, anche con un'autonoma valutazione degli atti amministrativi, ma non ostacolano il diritto di difesa dei privati nei confronti dell'amministrazione o dei terzi. (Nella specie, si trattava del permesso di costruire in sanatoria rilasciato al confinante e di tutta la documentazione correlata, rispetto ai quali l'interessato era controinteressato e destinatario). *Tar brescia, sez. I, 13 luglio 2016, n. 994.*

**L'istanza di accesso non può essere respinta per genericità quando il privato non sia in grado di elencare puntualmente i documenti di proprio interesse**, alla luce del fatto che occorre tenere distinta l'asimmetria informativa dall'accesso esplorativo, in quanto: a) la parte che dispone di minori informazioni, ossia il privato, ha soltanto l'onere di chiarire (con una descrizione priva di tecnicismi) l'oggetto sostanziale su cui intende raccogliere le informazioni contenute nei documenti amministrativi; b) gli uffici amministrativi, cioè la parte che possiede le maggiori informa-



zioni, devono interpretare correttamente e lealmente le indicazioni fornite dal privato, rendendo agevole l'individuazione e l'acquisizione dei documenti rilevanti. *Tar brescia, sez. I, 13 luglio 2016, n. 994.*

**Non può ritenersi inammissibile, per genericità, una istanza di accesso volta ad ottenere un preciso documento detenuto dall'amministrazione.** Né la genericità dell'indicazione degli estremi del documento, circostanza questa per certi versi inevitabile quando non si conoscono gli estremi della protocollazione, può essere confusa con la genericità dell'istanza. La prima infatti riguarda gli estremi identificativi di un singolo atto, mentre la seconda riguarda l'ambito della richiesta finalizzata all'ostensione di una serie indeterminata di atti. *Tar Liguria, sez. II, 22 giugno 2015, n. 602.*

**È illegittimo il provvedimento con il quale, a seguito della presentazione di una istanza di accesso sotto forma di sola visione, si subordina il suo accoglimento al rimborso dei 'diritti di ricerca e visura' quantificati in relazione al numero dei documenti resi disponibili** (nella specie nella misura di • 0.50, in ragione di • 0.50 ogni quattro pagine/facciate o frazione, in marche da bollo di corrispondente valore da consegnare all'atto dell'esercizio del diritto di accesso). Infatti, il diritto di accesso sotto forma di visione dei documenti non può essere subordinato alla corresponsione dei diritti di ricerca e visura, i quali potranno essere richiesti soltanto per i documenti per i quali sia richiesta, dopo il loro esame, l'estrazione di copia. *Cons. St., sez. IV, 14 aprile 2015, n. 1900.*

**È legittimo il provvedimento con il quale l'Agenzia delle Entrate non ha accolto una istanza ostensiva, tendente ad ottenere la copia di un verbale emesso dalla medesima Agenzia, nel caso in cui il verbale sia stato impugnato in s.g. e il relativo processo tributario sia ancora pendente;** infatti, l'esclusione dell'accesso alla documentazione del procedimento tributario di cui all'art. 24, comma 1, lett. b), della L. n. 241 del 1990 deve, in base ad una lettura costituzionalmente orientata della disposizione anzidetta, essere temporaneamente limitata alla fase di pendenza del procedimento tributario, non rilevandosi esigenze di segretezza nella fase che segue la conclusione del procedimento di adozione del provvedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta. *Tar Lombardia, sez. III, 16 marzo 2015 n. 739.*

**In materia di accesso agli atti, non ogni denuncia di reato presentata dalla P.A. all'autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio penale e, come tale, è sottratta all'accesso,** poiché soltanto allorché la P.A. trasmetta all'autorità giudiziaria una notizia di reato nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria, che, come tali, sono soggetti a segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329 c.p.p. e conseguentemente sottratti all'accesso ai sensi dell'art.

24 della L. 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i. *Tar Umbria, 5 dicembre 2013, n. 556.*

**Deve ritenersi sussistente il diritto di accedere agli atti di un procedimento tributario ormai concluso.** Invero, sebbene l'art. 24, l. n. 241 del 1990 escluda il diritto d'accesso, tra l'altro, nei procedimenti tributari, è da ritenere che la detta norma debba essere intesa, secondo una lettura costituzionalmente orientata, nel senso della inaccessibilità agli atti di cui trattasi alla sola fase di pendenza del procedimento tributario. Infatti, non si rilevano esigenze di segretezza nella fase che segue la conclusione del procedimento con l'adozione del provvedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta. *Cons. St., sez. IV, 26 settembre 2013, n. 4821.*

**In materia di accesso agli atti amministrativi, la provvisoriété e sperimentalité della prima fase di pubblicazione dell'elenco finalizzato alla classificazione delle riviste giuridiche da parte dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca non sono elementi idonei a legittimare il differimento dell'accesso agli atti,** visto che l'istanza di accesso era orientata a garantire una tutela immediata della posizione giuridica lesa a seguito della pubblicazione della graduatoria, i cui effetti possono essere mitigati e annullati solo con la revisione della stessa, la quale non può però prescindere dall'apporto del soggetto interessato edotto dei criteri, delle modalità e delle motivazioni che hanno determinato la collocazione. *Tar Lazio, sez. III, 11 ottobre 2012, n. 8408.*

**È illegittimo il differimento dell'accesso agli atti contenenti i criteri di valutazione delle riviste giuridiche motivato sulla base dell'avvio della fase di revisione e del mancato possesso della documentazione** in ragione del fatto che il soggetto che forma il documento di valutazione non è l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca ma un gruppo di esperti, in quanto, da un lato, non è indicato alcun termine certo di conclusione definitiva della procedura di revisione, dall'altro lato, l'Agenzia è il soggetto responsabile dell'attività di valutazione della ricerca. *Tar Lazio, sez. III, 11 ottobre 2012, n. 8408.*

**In tema di divieto di accesso agli atti, gli atti formati dall'ispettorato del lavoro** (compresi i verbali delle dichiarazioni assunte dai soggetti presenti sul luogo di lavoro all'atto di ispezione) **non rientrano tra quelli che l'art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6 L. 241/90 impone o consente di eccettuare dal diritto di accesso.** Ne consegue che deve essere garantito a coloro che lo richiedano l'accesso a quei documenti amministrativi necessari alla cura e difesa dei propri interessi giuridici. *Cons. giust. amm., 27 luglio 2012, n. 722.*

**In tema di divieto di accesso agli atti, gli atti formati dall'ispettorato del lavoro** (compresi i verbali delle dichiarazioni assunte dai soggetti presenti sul luogo di lavoro all'atto di ispezione) **non rientrano tra quelli che l'art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6 L. 241/90 impone o consente di eccettuare dal**

**diritto di accesso.** Ne consegue che deve essere garantito a coloro che lo richiedano l'accesso a quei documenti amministrativi necessari alla cura e difesa dei propri interessi giuridici. *Cons. giust. amm. Reg. sic., 27 luglio 2012, n. 722.*

**È illegittimo il diniego di accesso opposto dall'amministrazione sanitaria basato sulla ritenuta sottrazione all'accesso degli atti redatti dai propri dipendenti** (entrambi nella loro qualità di agenti di Polizia Giudiziaria), in quanto documenti coperti da segreto istruttorio penale di cui all'art. 329 c.p.p. Difatti non ogni denuncia di reato presentata dalla pubblica amministrazione all'autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio penale che, in quanto tale, è sottratto all'accesso; qualora, infatti, la denuncia sia stata presentata dalla pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, l'atto richiesto in ostensione non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 329 c.p.p. Nella specie si versa proprio in detta ultima ipotesi, trattandosi di verbali di sopralluogo effettuati da personale tecnico della Azienda U.S.L. di Modena al fine di accertare lo stato di conservazione delle coperture in eternit di alcuni edifici industriali e che, pertanto, sono stati da questi redatti nell'espletamento delle loro funzioni amministrative istituzionali in materia di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro. *Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 18 febbraio 2011, n. 144.*

L'accesso agli atti amministrativi previsto dall'art. 22, l. n. 241 del 1990 può essere escluso solo ed esclusivamente nei casi espressamente previsti dalla legge medesima, tra i quali non vanno ricompresi i **rilevi dattiloscopici**. *Tar Lazio, Roma, sez. II, 3 novembre 2010, n. 33121.*

**I CUD non rientrano nei casi di esclusione dal diritto di accesso** disciplinati dall'art. 24 comma 1, lett. b), l. n. 241 del 1990 e stante il quale «il diritto di accesso è escluso: b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano». Infatti, i CUD che sono quei particolari certificati in cui vengono indicati i compensi a vario titolo percepiti durante il servizio dai dipendenti pubblici, non sono espressione di alcun procedimento tributario, ancorché possano anch'essi formare oggetto di istanze di accesso all'interno di procedimenti tributari, per essere utilizzati nei quali, tuttavia, la giurisprudenza richiede che il procedimento sia in corso. *Tar Lazio, Roma, sez. I, 2 dicembre 2010, n. 35020.*

**I ruoli Tarsu/Tia e Ici non rientrano tra i documenti sottratti all'accesso** dall'art. 24, l. n. 241 del 1990, non costituendo essi documentazione interna ai singoli procedimenti tributari (attività di accertamento) per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano. I ruoli di cui si discute vanno fatti rientrare nell'ambito dei dati personali e non invece di quelli sensibili, potendo rientrare in tale ultima categoria (o anche in quella di specie di dati supersensibili ex art. 60 del Codice) anche dati relativi a circostanze personali o familiari, ma

sempre che le stesse abbiano a poter essere comunque ricondotte, se pure indirettamente, nell'ambito dei dati sensibili o supersensibili. *Tar Sardegna, sez. I, 30 luglio 2010, n. 2092.*

**L'Amministrazione può negare il diritto di accesso soltanto con provvedimento motivato** in relazione alla salvaguardia degli interessi di cui all'art. 24, l. 7 agosto 1990 n. 241, e con riferimento all'art. 8, D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352; sono, pertanto, da considerarsi illegittimi sia il diniego immotivato, e comunque opposto alla richiesta di accesso nei casi non consentiti, sia l'omissione di ogni provvedimento sulla richiesta, ovvero l'elusione della richiesta di accesso con risposte non esaurienti; in particolare il diritto di accesso è garantito, per espressa previsione di legge, a tutela di situazioni giuridicamente rilevanti nell'ipotesi in cui la conoscenza dei documenti amministrativi fosse necessaria al singolo per curare e difendere situazioni giuridicamente rilevanti, e senza che tale interesse possa, restrittivamente, farsi coincidere con quello all'impugnazione. *Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 15 ottobre 2010, n. 4210.*

**L'esclusione dall'accesso con riferimento ai procedimenti tributari di cui all'art. 24, l. n. 241 del 1990 riguarda il procedimento di imposizione e non quello di riscossione.** *Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 7 ottobre 2010, n. 2597.*

**Le informative prefettizie non sono ex se e comunque sottratte all'accesso** in quanto non comprese nell'art. 3 del decreto del Ministro dell'Interno 415/1994 e successive modifiche ed integrazioni: ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184 i casi di esclusione dall'accesso sono stabiliti con il regolamento di cui al comma 6 dell'art. 24 della l. 241 del 1990 nonché con gli atti adottati dalle singole Amministrazioni ai sensi del comma 2 del medesimo art. 24. In difetto di esplicita e specifica inclusione delle cosiddette informative prefettizie negli atti suindicati non è possibile negare l'accesso facendo generico riferimento all'art. 24 sesto comma lettera c). *Cons. giust. amm., 3 marzo 2010, n. 281.*

**La documentazione contenuta nel fascicolo personale relativo alla domanda di riconoscimento dello "status" di rifugiato** non risulta rientrare in nessuna delle tipologie di documenti per le quali l'art. 24, l. n. 241 del 1990 prevede l'esclusione del diritto di accesso, con la conseguenza che il silenzio-rifiuto formatosi sulla relativa istanza di accesso deve ritenersi illegittimo per violazione e falsa applicazione degli art. 24 e 25, l. n. 241 del 1990. *Tar Lazio, Roma, sez. II, 1 marzo 2010, n. 3202.*

In sede di interpretazione del divieto di accesso agli atti del procedimento tributario, sancito dall'art. 24, l. 7 agosto 1990 n. 241, occorre procedere ad una lettura costituzionalmente orientata della disposizione anzidetta, alla stregua della quale **l'inaccessibilità agli atti in questione è temporalmente limitata alla fase di pendenza del procedimento tributario**, non rilevandosi esi-

genze di segretezza nella fase che segue la conclusione del procedimento di adozione del provvedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta, sulla base degli elementi reddituali che conducono alla quantificazione del tributo giacché, diversamente opinando, si verrebbe alla singolare conclusione che il cittadino può subire ulteriori incisioni nella propria sfera giuridica in conseguenza di un procedimento tributario, pur conclusosi favorevolmente in sede giuziale, qualora gli fosse impedito di accedere a tutti gli atti che lo riguardano, al fine di difendersi in un parallelo procedimento pendente per gli stessi fatti (nella specie quello penale instauratosi a seguito di verifica tributaria). *Cons. St., sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 53.*

**Il diritto alla riservatezza non può certamente essere invocato quando la richiesta di accesso ha ad oggetto il nome di coloro che hanno reso denunce o rapporti informativi nell'ambito di un procedimento ispettivo:** [...] l'art. 111 Cost., nel sancire (come elemento essenziale del giusto processo) il diritto dell'accusato di interrogare o far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, inevitabilmente presuppone che l'accusato abbia anche il diritto di conoscere il nome dell'autore di tali dichiarazioni. *Cons. St., sez. VI, 25 giugno 2007 n. 3601.*

#### 4. Riservatezza e accesso.

**Fatti salvi i casi di opposizione del segreto di stato, il diritto di accesso prevale sulle esigenze di riservatezza soltanto nel caso in cui sia necessario per l'utilizzo difensivo,** diritto che il Costituito ha inteso garantire con una nutrita serie di garanzie processuali, con l'avvertenza che la definizione di una posizione di equilibrio tra gli interessi coinvolti è riservata al giudice adito, al quale compete stabilire, in contraddittorio con le parti e nel rispetto dei vincoli normativi, le cautele da osservarsi nel consentire l'accesso difensivo, in modo da non vanificare l'istanza di tutela richiesta dal ricorrente. (Nella specie, si trattava di documentazione amministrativa "classificata", prodotta o detenuta dal Ministero dell'Interno per ragioni inerenti alle proprie funzioni istituzionali). *Cons. St., sez. I, 13 gennaio 2016, n. 1882.*

In materia di accesso ad un contratto, **un diritto alla riservatezza non può derivare da una clausola di riservatezza inserita nel contratto stesso, in quanto le parti che sottoscrivono l'accordo non possono disporre dei diritti di terzi.** Il principio di trasparenza dei documenti amministrativi, che ha fondamento nella legge, non può essere sostituito con il principio di segretezza su base negoziale. La clausola di riservatezza è quindi contra legem e inapplicabile nella parte in cui tende ad ampliare l'area della riservatezza oltre i limiti tutelati dal legislatore. *Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 8 aprile 2015, n. 497.*

In materia di accesso agli atti amministrativi, per la riservatezza che preclude l'accesso occor-

re fare riferimento all'art. 24, comma 6, della legge 241/1990, il quale sottrae all'accesso i documenti riguardanti la vita privata e la riservatezza tanto delle persone fisiche quanto delle imprese, a protezione (tra l'altro) di interessi industriali e commerciali di cui le stesse siano titolari. Nel caso di accordi commerciali con soggetti pubblici, le parti private non possono però esigere la riservatezza sull'intero contenuto negoziale, e certamente non sul sinallagma che descrive la composizione dei contrapposti interessi dei contraenti. La tutela della riservatezza rimane pertanto confinata a quelle informazioni che le parti private forniscono al soggetto pubblico: a) sulla propria organizzazione interna; b) sulle relazioni con parti terze; c) sulle proprie strategie commerciali, purché tali informazioni non siano state utilizzate nell'accordo per pesare la controprestazione del soggetto pubblico. Sotto un diverso profilo, devono poi rimanere riservate: d) eventuali informazioni, relative a persone determinate o determinabili, contenenti dati sensibili ex art. 4 comma 1-d del D.lgs. 30 giugno 2003 n. 196. *Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 8 aprile 2015, n. 497.*

La previsione di cui all'art. 2 del provvedimento ISVAP 5 settembre 1995, che sottrae all'accesso tutti i documenti amministrativi acquisiti dall'ISVAP nello svolgimento delle proprie funzioni od attribuzioni poiché coperti dal **segreto d'ufficio**, deve essere temperata dal principio generale in materia di accesso ex art. 24, comma 7, L. 241/90 secondo il quale il tale diritto deve essere comunque garantito al richiedente per la **cura o la difesa dei propri interessi giuridici.** *Tar Lazio, sez. II-ter, 26 giugno 2013, n. 6379.*

**Il rapporto tra accesso, riservatezza dei terzi e segreto d'ufficio deve essere stabilito in sede amministrativa,** permettendo all'Amministrazione di negare, in tutto o in parte, l'ostensione degli atti non utili all'esercizio del diritto di difesa, determinando con ciò un autovincolo nell'azione amministrativa. Ne consegue che l'utilizzazione di documenti non ostesi in sede di valutazione della condotta del destinatario di un procedimento sanzionatorio, si rifletterebbe in un vizio di legittimità dell'azione amministrativa e potrebbe essere oggetto di censura in sede di impugnazione del provvedimento conclusivo del procedimento. *Tar Lazio, sez. II-ter, 26 giugno 2013, n. 6379.*

Va consentito l'accesso al registro delle presenze di un Ospedale ed agli atti autorizzativi della frequentazione di un dottore (escusso come teste in una controversia civile) laddove funzionale alla difesa in giudizio (in specie a contestare la effettiva presenza in loco del medico). La giurisdizione ha difatti da tempo riconosciuto la **prevalenza delle esigenze di accesso difensivo su quelle di riservatezza**, che peraltro nella fattispecie non sussistono, in quanto gli unici dati sensibili coinvolti riguardano la stessa parte attrice. *Tar Emilia Romagna, sez. I, 24 ottobre 2012, n. 639.*