



CIRCOLARE N. 47

Roma 18 MAG. 1994 19

Ministero del Tesoro
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPettorato Generale degli Affari Generali
DEL PERSONALE E DEGLI STUDI

Al Agli Ispettorati Generali

LORO SEDI

Direzione U.D.C.
Prot. N.º 39820 *Allegati* 2
149865

Risposta a nota del

OGGETTO : Legge 7 agosto 1990, n. 241 - art. 22. Accesso
ai documenti amministrativi.

Alle Ragionerie Centrali e agli
Uffici Centrali di Ragioneria

LORO SEDI

Alle Ragionerie Regionali
dello Stato

LORO SEDI

All'Ufficio di Ragioneria
presso il Magistrato per il Po
43100 - PARMA (PR)

Alle Ragionerie Provinciali
dello Stato

LORO SEDI

Al Gabinetto del Sig. Ministro
SEDE

(Rif.to a nota del 30 aprile
1994, n. 3213)

Alle OO.SS.

LORO SEDI

di M. di Polverello e G. Mammì in cui si risponde.

ISTITUTO POLGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - S.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio del Coordinamento Amministrativo - con nota in data 18 aprile 1994, prot. UCA/27720/27 ha inoltrato copia del parere reso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi concernente "La situazione giuridicamente rilevante" di cui all'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con particolare riferimento alle procedure concorsuali di assunzione ai pubblici impieghi.

Nel trasmettere copia del suindicato parere, si invitano gli uffici in indirizzo a dare esecuzione alle istruzioni impartite e a fornire un cortese cenno di assicurazione al riguardo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Sant.', written over a vertical line that extends downwards.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI
(Art. 27 Legge 7 agosto 1990, n. 241)

Roma, 18 aprile 1994

UCA/27720/27/

A TUTTI I MINISTERI
- Gabinetto del Ministro

L O R O S E D I

OGGETTO: Legge 8 agosto 1990, n. 241 - art. 22.

Per opportuna conoscenza, si trasmette copia del parere della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi riguardante la "situazione giuridicamente rilevante" di cui all'art. 22 della legge n. 241/90, con particolare riguardo alle procedure concorsuali di assunzione nei pubblici impieghi.

IL CAPO DELL'UFFICIO
DEL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

M. SEED DEL TESORO G. SEEDITO
28 APR 1994
Prot. n. 3213



Presidenza del Consiglio dei Ministri

COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI
(Art. 27 Legge 7 agosto 1990, n. 241)

**La "situazione giuridicamente rilevante"
di cui all'art. 22 l.241/90,
con particolare riguardo alle procedure concorsuali
di assunzione nei pubblici impieghi**

Sono pervenuti alcuni quesiti, concernenti problemi di applicabilità dei principi introdotti nel procedimento amministrativo dalla l. 241/90, alle procedure concorsuali di assunzione agli impieghi nelle varie pubbliche amministrazioni.

E' inoltre pervenuta una richiesta di parere, di carattere generale, su cosa debba intendersi per "situazione giuridicamente rilevante", la cui tutela legittimi all'accesso ai sensi dell'art.22 della stessa l. 241/90.

Si sono raggruppate le relative risposte in un unico parere, onde offrire alle amministrazioni richiedenti un quadro d'insieme degli orientamenti della Commissione in materia.

1. Si deve partire, *in subiecta materia*, dall'art.22 l. 7 agosto 1990 n.241, in base al quale, *"al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi"*.

Se, d'altronde, ogni divulgazione di dati riguardanti altri soggetti in un procedimento amministrativo è, potenzialmente, lesiva della *"riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese"* pure salvaguardata dall'art.24 comma 2 lett.d l. 241/90, trattandosi necessariamente di dati personali, è però la stessa disposizione a garantire sempre *"agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici"*. Al testo legislativo fa eco la disposizione d'attuazione contenuta nell'art. 8, commi 2 e 5 lett.d, del d.p.r. 27 giugno 1992 n.352.

2. Di tali norme si è già occupata la più autorevole giurisprudenza amministrativa.

Il Consiglio di Stato ha infatti avuto modo di chiarire che il diritto di accesso si configura come un diritto ad un'informazione qualificata, non riconosciuto, peraltro, in via generale a tutti i cittadini, ma soltanto in relazione ad una specifica

legittimazione, individuata appunto nella titolarità di un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti (Cons. Stato, Sez. IV, 12 maggio 1993 n.530). Successivamente, in una più recente decisione, dopo aver ribadito che "l'accesso ai documenti dell'amministrazione senza dubbio non si attegga come un' azione popolare diretta a consentire una sorta di controllo generalizzato sull'amministrazione", lo stesso consesso ha precisato che "il presupposto dell' accesso ai documenti dell'amministrazione è costituito dalla sussistenza di una situazione giuridicamente tutelata, in ragione della quale e per la cui tutela detto istituto venga azionato", e dunque occorre che l'ordinamento qualifichi detta situazione, dandovi rilievo e proteggendola.

Tale prospettiva realizza l' *interesse*, il quale dev'essere "serio, non emulativo, né ridicibile a mera curiosità; infine ricollegabile alla persona dell'istante da uno specifico nesso". La detta situazione non deve poi essere " necessariamente coincidente con una posizione di interesse legittimo o di diritto soggettivo, in ragione della quale e per la cui tutela detto istituto venga azionato" (Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 novembre 1993 n.1036; nello stessa linea e della stessa Sezione, la recentissima 11 gennaio 1994 n°21; *contra*, le precedenti della Sezione VI, 27 marzo 1993 n. 193 e 30 ottobre 1993 n. 783, che individuano nell' interesse legittimo, la posizione soggettiva minima tutelabile).

Se dunque, stando almeno alla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, che la Commissione in gran parte condivide, la facoltà di esplorare in tutto o in parte l' *iter* procedimentale si pone in funzione strumentale, rispetto alle esigenze di tutela di un bene giuridico già individuato (sia pure in una prospettiva ancor eventuale), ciò non significa che questa debba essere di tipo giurisdizionale, essendo invece sufficiente una tutela meramente giustiziale, o anche solo procedimentale (nello stesso ordine di idee, in dottrina, v. *comm. all'art.22 l. 241/90* di F.CUOCOLO, in AA.VV. *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1990, p.415 s.; G. ARENA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Imola, 1991, p.33, con richiami ai lavori parlamentari).

Si tratta dunque di un interesse *amministrativamente protetto*, non solo in sede di ricorso gerarchico, o di ricorso *atipico* (quando questo sia ammesso), ma anche attraverso "la funzione partecipativa alle scelte dell'amministrazione, propria della nuova disciplina del procedimento", che resta così sganciato "dalla mera dialettica delle posizioni necessariamente contrapposte". E, più in generale, tale interesse parrebbe individuato, nella citata sentenza del Consiglio di Stato, davanti ad ogni possibilità comunque a disposizione dell'ordinamento giuridico, di verificare - su istanza di parte - anche l'aderenza degli aspetti meritali del provvedimento ai criteri di buona amministrazione.

Nell'interesse amministrativamente protetto così inteso, e nei limiti in cui la situazione presentata con la domanda d'accesso consenta, in concreto, la tutela alla quale l'accedente dichiara di tendere nella motivazione della richiesta, va dunque individuata, allo stato attuale della dottrina e della giurisprudenza, la situazione soggettiva "minima" legittimante all'accesso, attesa la natura dell'istituto, funzionalizzato ad esigenze - sia pur *lato sensu* intese - di tutela.

3. Con riferimento alla problematica concorsuale, occorre peraltro precisare che, per rintracciare nei vari casi la presenza di un tale interesse, *personale e con-*

creto (come aggettivato dall' art.2 d.p.r. 27 giugno 1992 n.352), dovrà distinguersi la posizione del richiedente, a seconda che egli abbia superato le prove, ma contesti la sua posizione in graduatoria, oppure non abbia superato l'esame (o le prove il cui sufficiente esito sia richiesto per essere ammessi a sostenere le eventuali ulteriori: ad es., il superamento degli scritti per l'ammissione agli orali). In quest'ultimo caso, infatti, va rilevata intanto l'impossibilità di indagini comparative in sede giurisdizionale, e per altro verso la mancanza sia di rimedi giustiziali in sede amministrativa e sia di una qualsivoglia ulteriore possibilità partecipativa nel procedimento concorsuale, utile a fini revisionali dell'operato della commissione. Ogni altro interesse, che non abbia nessuna di tali prospettive (le quali parrebbero in fondo esaurire, dal punto di vista operativo, l'area delle posizioni giuridicamente *differenziate*), andrebbe del resto considerato alla stregua di meri interessi '*di fatto*', di certo estranei alla *mens* della l. 241.

L'accessibilità degli elaborati degli altri concorrenti andrà pertanto limitata al caso del richiedente che, pur avendo superato la prova, prospetti un eccesso di potere in senso c.d. *relativo*, assumendo di essere stato illegittimamente postergato ad altri concorrenti. Laddove invece la prova del richiedente sia stata giudicata insufficiente, ed egli cionondimeno deduca un eccesso di potere, ma in senso '*assoluto*' (per essere stato macroscopicamente sottovalutato), potrà allora acconsentirsi, allo stesso, la sola visione dei propri elaborati, stante in questo caso l'impraticabilità, come s'è visto, di ogni valutazione di tipo comparativo. In queste prospettive parrebbe da interpretare la citata decisione n.1036/93 del Consiglio di Stato, dove si allude all'evenienza "che la stessa questione tecnica possa trascendere il merito della scelta amministrativa, ove rilevanti e manifeste siano le carenze...si da trasmodare nel profilo dell'eccesso di potere".

4. La funzione partecipativa, prosegue peraltro il Consiglio di Stato nella pronuncia su riportata, "si rivela ancora più manifestamente proprio in ragione dei soggetti legittimati ad introdurre nel procedimento gli *interessi diffusi* costituiti in associazioni o comitati, come filtro rispetto alle istanze del *quavis de populo* e garanzia, al contempo, di una certa rappresentatività dell'interesse (Ad.Gen., parere 17 maggio 1993, n.39/93)". Quando, dunque, si tratti di soggetti, anche collettivi (art.9 l.241 cit.) *diversi* dai destinatari del provvedimento, ma portatori di interessi pubblici o privati cui possa cionondimeno derivarne un pregiudizio, "individuati o facilmente individuabili" (ai sensi dell'art.7 cit.), o che siano comunque "interventivi" nel procedimento, questi hanno diritto, al pari dei diretti interessati "di prendere visione degli atti del procedimento"(art.10); ossia di *accedervi*, giusta la perfetta equivalenza affermata nella decisione n.530/93 della stessa Sezione IV del Consiglio di Stato.

Non v'è dunque motivo di escludere dal campo d'applicazione della norma, venendosi così ad altro specifico quesito, le organizzazioni sindacali; sempre che, alla base del loro intervento, possano riscontrarsi i connotati giuridici dell'interesse, come sopra delineati. Ed in particolare, né la natura collettiva di tali enti, e né i fini generali cui è precipuamente indirizzata la loro azione, fanno in alcun modo venir meno il requisito della concretezza dell'utilità perseguita per tale via (ed il correlativo onere di specifica indicazione).

5. La detta non escludibilità, in astratto, di un interesse ad accedere ad ogni atto e documento della procedura concorsuale, non toglie che la richiesta d'accesso debba essere dal richiedente, adeguatamente *'motivata'* (art.25 comma 2 l.241), proprio in relazione all' *interesse* di cui s'è detto. Per l'ente collettivo, la *'personalizzazione'* dell'interesse andrà verificata in concreto, e non per semplice e formale sovrapposizione alla fattispecie dei fini statutari (anche sul punto, v. C.S. 1036/93 cit.). Ogni richiedente avrà dunque l'onere di prospettare proprio quelle concrete possibilità di tutela che egli si attende nel caso di specie dall'ordinamento giuridico, sia pure in campo extra processuale, mediante la disponibilità di quel dato documentale.

La possibilità di consultazione di questi va naturalmente circoscritta, in conformità al dettato normativo, negli stretti limiti delle effettive esigenze documentali dell'interessato.

Il totale o parziale diniego di accesso, per converso, dovrà essere dall'amministrazione adeguatamente motivato, a norma dell'art.7 del citato d.p.r. n. 352.

6. Oltre, dunque, agli atti normativi (fissazione dei criteri) ed ai verbali delle operazioni concorsuali, e più in generale alla loro cornice procedimentale, il cui *accesso* non presenta particolarità di rilievo, devono ritenersi altresì conoscibili i dati afferenti alle singole posizioni individuali dei partecipanti al concorso, quali i *curricula*, certificati ed attestati da essi prodotti ed i verbali delle prove, ivi compresi i voti e/o i giudizi analitici e sintetici, ed in generale ogni provvedimento adottato dalla commissione.

7. In ordine al momento in cui può esercitarsi il diritto d'accesso, ritiene la Commissione che, in mancanza di norme limitative, questo possa esercitarsi in ogni momento della procedura concorsuale (ovviamente nel rispetto delle norme ed esigenze tecniche del concorso), ma sempre che, con riferimento a quel momento, sussista l'interesse in capo al soggetto richiedente.

Non si ignorano, naturalmente, le difficoltà pratiche e gli intuitivi problemi di natura organizzativa che possono derivare, da tali "dilatate" possibilità d'informazione, per l'amministrazione che bandisce la procedura di reclutamento, ma la chiara formulazione del testo legislativo in esame, e la sua *mens*, orientata verso la piena trasparenza dell'azione amministrativa, non sembrano lasciar adito ad interpretazioni di tipo restrittivo (limitandosi, il successivo art.25, ad addossare al richiedente i costi delle copie, tributi e servizi connessi).

L'art.24 comma 6 l.241/90 concede tuttavia la *"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"*; e dunque nulla vieta alle amministrazioni di disciplinare opportunamente le possibilità di accesso previste dalla legge, con riguardo ai vari momenti e relative esigenze della procedura concorsuale (v. T.A.R. LAZIO, Sez.I, 24 marzo 1992 n°399). In proposito, peraltro, non può non rilevarsi come, in molti casi, l'indicazione dell'impedimento o dell'ostacolo all'azione amministrativa costituisca una *'quaestio facti'*.

8. In ordine alle possibilità d'intervento nel procedimento, ai sensi dell'art.9 l.241/90, viene posto il problema dell'individuazione dei soggetti a ciò legittimati, i quali si identificano, a norma della disposizione, in "*qualsunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento*".

Quanto al profilo soggettivo della norma, la sua formulazione non lascia spazio a dubbi, non restandone escluso, evidentemente, alcun soggetto dell'ordinamento (individuale o collettivo che sia).

Analogamente a quanto esposto in relazione al diritto di accesso, anche qui il titolo legittimante viene definito teleologicamente e riconosciuto, come si è visto, in capo a quel soggetto "*cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento*". Occorre in altri termini che in capo a questi possa riconoscersi un *interesse* all'intervento. Dottrina e giurisprudenza concordano sostanzialmente sulla natura essenzialmente *fattuale* di questo interesse, bastando per il resto una sua comune riferibilità, tanto alla sfera giuridica della parte interveniente, quanto agli altri interessi in campo, e rispetto al quale l'intervento possa avere una qualche concreta utilità (per tutti, v. A.ZUCCHETTI, *Proced.ammin. e dir.di accesso ai doc.*, Milano, 1991,p196 ss., con riferimenti giurisprudenziali; nello stesso ordine di idee, la su riportata decisione n.1036/93 del Consiglio di Stato).