

**CONSIGLIO DI STATO - SEZ. VI - SENT. 12/07/2011 N. 4209**

Inizio  
Fatto  
PQM

*Accesso agli atti amministrativi - istanza ostensiva che non individua l'interesse attuale all'accesso né specifica i documenti richiesti - onere del richiedente - inammissibilità dell'istanza*

E' legittimo il rigetto opposto dalla amministrazione scolastica di una domanda di accesso alla documentazione in possesso della stessa che risulti caratterizzata da una formulazione eccessivamente generalizzata, ossia riguardante non specifici atti, ma la documentazione di una attività svolta attraverso un imprecisato numero di atti o provvedimenti riguardanti un intero procedimento imposto da disposizioni normative di azione e non di relazione, atteso che l'eventuale soddisfazione di simile richiesta importerebbe un'opera di ricerca, catalogazione, sistemazione che non rientra nei doveri imposti all'amministrazione dagli artt. 22 ss. della L. n. 241/1990, oltre che un generalizzato controllo su un ramo dell'amministrazione.

E' onere di coloro che formulano un'istanza di accesso individuare nell'istanza stessa la posizione legittimante, l'interesse all'accesso ed i documenti oggetto dell'istanza (che naturalmente possono essere indicati anche soltanto con il riferimento al loro essenziale contenuto dispositivo e/o motivazionale), non gravando certo sulla amministrazione l'onere di formare dossier documentali potenzialmente utili ai richiedenti in vista della tutela in giudizio necessaria in conseguenza di ipotetiche lesioni di interessi giuridicamente rilevanti.

*(Nella fattispecie, si trattava di una domanda di accesso con la quale era stato richiesto "di prendere visione ed estrarre copia di tutti gli atti, e la relativa documentazione a supporto (quali a titolo esemplificativo: numero di istituti scolastici regionali in cui per legge è necessaria, e richiesta, la presenza di personale ATA con relative posizioni del dirigente scolastico e/o del DSGA, numero di studenti e/o convittori e semiconduttori per istituto, personale ATA in forza nell'anno scolastico 2007/2008 ecc.) e comunque di tutti i dati ed elementi vagliati per legge dal dirigente regionale e dei provvedimenti con le relative motivazioni assunti per la determinazione del decanto organico previsto per il personale ATA inerente la procedura in corso di esecuzione del triennio 2009/2011".*

*Nel senso dell'inammissibilità di richieste generalizzate di documenti, si vedano Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 sett. 2003, n. 5360; Sez. IV, 27 nov. 2010, n. 8287; Sez. VI, 12 gen. 2011, n. 116)*

(L.P.)

**CONSIGLIO DI STATO**  
**Sezione VI**

Sentenza 12 luglio 2011 n. 4209

(Omissis)

**FATTO E DIRITTO**

Inizio  
Fatto  
PQM

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca impugna la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia n. 114 del 24 febbraio 2011 con la quale il giudice di primo grado, in accoglimento del ricorso proposto dagli odierni appellati avverso il diniego di accesso agli atti relativi al procedimento di riduzione degli organici del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario per il Friuli Venezia Giulia, posto in essere in esecuzione alla legge n. 133 del 2008 e del d.P.R. 199 del 2009, ha ordinato alla odierna amministrazione appellante di esibire gli atti richiesti.

L'Amministrazione appellante deduce la piena legittimità del diniego di accesso impugnato in primo grado e sotto il profilo della inammissibilità di una richiesta generica ed esplorativa di documentazione e notizie, incompatibile con le connotazioni proprie dell'istituto giuridico dell'accesso, e sotto il profilo dell'indimostrata sussistenza di un interesse diretto concreto ed attuale all'accesso in capo ai richiedenti (titolari di differenziate

posizioni di lavoro precario alle dipendenze della Amministrazione). Censura pertanto l'appellata sentenza nella parte in cui ha ritenuto evidente l'interesse fatto valere dagli originari ricorrenti riconoscendo la possibilità per l'Amministrazione di ricostruire ex se, anche in mancanza di specifiche indicazioni nella istanza ostensiva, la documentazione utile da esibire agli interessati.

Si sono costituiti gli appellati per resistere al ricorso e per chiederne la reiezione.

All'udienza del 21 giugno 2011 la causa è stata trattenuta per la decisione.

L'appello è fondato e va accolto.

E' principio consolidato ed espressamente codificato nella legge sul procedimento amministrativo (art. 24, terzo comma, della legge n. 241 del 1990) quello secondo cui la richiesta di accesso non può essere preordinata ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Nel caso in esame tale inammissibile finalità è desumibile dallo stesso contenuto della istanza ostensiva del 9 settembre 2010 con la quale gli odierni appellati hanno chiesto *"di prendere visione ed estrarre copia di tutti gli atti, e la relativa documentazione a supporto (quali a titolo esemplificativo: numero di istituti scolastici regionali in cui per legge è necessaria, e richiesta, la presenza di personale ATA, delibere dei Consigli di istituto e relative richieste di personale ATA con relative relazioni del dirigente scolastico e/o del DSGA, numero di studenti e/o convittori e semiconvittori per istituto, personale ATA in forza dell'anno scolastico 2007/2008 etc) e comunque di tutti i dati ed elementi vagliati per legge dal Dirigente regionale e dei provvedimenti, con le relative motivazioni, assunti per la determinazione del decremento di organico previsto nel personale ATA inerente la procedura in corso di esecuzione nel triennio 2009/2011."*

Inoltre gli istanti stessi affermano che *"la richiesta viene effettuata per valutare la regolarità della procedura amministrativa e verificare la congruità delle decurtazioni in base alle normative vigenti e ciò in vista della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura"*.

Rileva il Collegio che una richiesta siffatta a giusta ragione è stata ritenuta inammissibile dalla Amministrazione.

A parte la non chiara omogeneità delle distinte posizioni di lavoro radicanti l'interesse all'accesso e le ricadute che, anche sul piano dell'ammissibilità processuale, potrebbero trarsi in ordine al proposto ricorso collettivo di primo grado, è evidente che si è al cospetto di una istanza inammissibilmente finalizzata all'acquisizione di notizie più che di documentazione amministrativa, in funzione di una altrettanto inammissibile attività di controllo generalizzato sull'intero procedimento che ha portato l'Amministrazione appellante alla riduzione degli organici del personale ATA (peraltro in esecuzione di specifiche disposizioni normative).

Senonchè è pacifico, anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali di questo Consiglio di Stato, che non merita accoglimento la richiesta di accesso alla documentazione in possesso della p.a. che risulti caratterizzata da una formulazione eccessivamente generalizzata, ossia riguardante non specifici atti o provvedimenti, bensì la documentazione di un'attività svolta attraverso un imprecisato numero di atti, riguardanti un intero procedimento imposto da disposizioni normative di azione e non di relazione, atteso che l'eventuale soddisfazione di simile richiesta importerebbe un'opera di ricerca, catalogazione, sistemazione che non rientra nei doveri posti all'amministrazione dalla normativa di cui al capo V della legge n. 241 del 1990, oltre che un generalizzato controllo su un ramo dell'amministrazione (sulla inammissibilità della richiesta generalizzata di documenti, ex plurimis, Consiglio Stato, sez. IV, 22 settembre 2003, n. 5360; IV, 27 novembre 2010 n. 8287; VI, 12 gennaio 2011 n. 116).

Peraltro nel caso di specie la richiesta di accesso ha manifestamente natura esplorativa ed è tesa alla acquisizione di dati e notizie anche a prescindere dalla sussistenza di documentazione amministrativa in cui gli elementi conoscitivi da acquisire siano in concreto ricompresi; ma tanto non può essere consentito, proprio perché la legge tutela il diritto d'accesso alla documentazione già formata che sia in possesso della amministrazione destinataria della richiesta ed esclude che, surrettiziamente, attraverso l'istituto dell'accesso, possa essere addossato all'Amministrazione, con l'evidente rischio di pregiudicarne il buon andamento, l'onere di elaborare essa stessa, in occasione della istanza ostensiva, nuovi documenti contenenti dati riassuntivi relativi ad un determinato segmento di attività procedimentale.

Né risultano condivisibili, a fronte delle superiori considerazioni in punto di palese inammissibilità della richiesta ostensiva, i rilievi del giudice di primo grado in ordine alla pretesa (e, per quanto detto, insussistente) "evidenza" sia della posizione legittimante sia del correlato interesse all'accesso oltre che dello stesso ambito oggettuale della richiesta ostensiva; ma si è già detto che, contrariamente a quanto ritenuto dal Tar, non può essere indirettamente ricavato con operazione ermeneutica affidata alla Amministrazione destinataria della istanza. Quest'ultima non può essere evidentemente essere onerata della formazione di dossier documentali potenzialmente utili ai richiedenti, in vista della tutela in giudizio necessaria in conseguenza di ipotetiche lesioni ad interessi giuridicamente rilevanti, dovendo al contrario tutti gli elementi integranti la posizione legittimante, l'interesse all'accesso e lo specifico *petitum* ostensivo trarsi con chiarezza dalla istanza per il tramite del riferimento chiaro e puntuale a specifici documenti (che naturalmente ben possono essere indicati anche soltanto con il riferimento al loro essenziale contenuto dispositivo e/o motivazionale).

Quanto al rilievo della pretesa impossibilità di conoscere *ex ante* la documentazione utile da acquisire, il Collegio osserva che anche tale rilievo è infondato dato che i ricorrenti ben potrebbero risalire, dopo aver acquisito il provvedimento conclusivo contenente le determinazioni in ordine alla riduzione degli organici, agli specifici atti intermedi del procedimento, quante volte dimostrino un interesse concreto ed attuale a tali acquisizioni documentali, correlato alla distinta posizione di lavoro facente capo a ciascuno di loro.

In definitiva l'appello va accolto e, in riforma della impugnata sentenza, va respinto il ricorso di primo grado.

Le spese di lite del doppio grado seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

---

**PQM**

[Inizio](#)  
[Fatto](#)  
PQM

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (rg n. 2987/2011), lo accoglie e per l'effetto, in riforma della impugnata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna le parti appellate, in solido tra loro, a rivalere l'Amministrazione appellante delle spese e competenze del doppio grado di giudizio, che liquida in complessivi euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre IVA e CAP come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 giugno 2011.

Depositata in segreteria il 12 luglio 2011.