



MINISTERO
DELL'INTERNO



DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE
DIREZIONE CENTRALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA E GLI AFFARI LEGALI

UFFICIO STUDI E AFFARI LEGALI

RASSEGNA PARERI

VOLUME I

Barbara Freno

Prefazione di Bruno Strati

2026

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE
DIREZIONE CENTRALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA E GLI AFFARI LEGALI

UFFICIO STUDI E AFFARI LEGALI

RASSEGNA PARERI
VOLUME I

Barbara Freno

Prefazione di Bruno Strati

2026

INDICE

Prefazione	5
Rassegna Pareri	9
PARERE N. 1 – Effetti giuridici derivanti dall’inadempimento dell’obbligo di vaccinazione anti-SARS-CoV-2	11
PARERE N. 2 – Accesso civico generalizzato: limiti procedurali, istanze generiche, massive o eccessivamente onerose e divieto di elaborazione dei dati	15
PARERE N. 3 – Reperibilità e orario di lavoro	24
PARERE N. 4 – Diritti sindacali delle Organizzazioni sindacali non rappresentative	28
PARERE N. 5 – Obbligo delle Amministrazioni comunali in materia di approvvigionamento idrico per finalità di pubblico soccorso	33
PARERE N. 6 – Applicazione dell’imposta di bollo agli attestati rilasciati dall’INAIL	36
PARERE N. 7 – Analisi tecnico giuridica del concetto di “rischio grave e imminente” di cui all’articolo 17, comma 3, del decreto legislativo n. 105/2015. Profili applicativi per gli impianti di interesse strategico nazionale	40
PARERE N. 8 – Limiti di età per l’accesso ai concorsi pubblici nelle Forze di polizia e nei Corpi dello Stato	45
PARERE N. 9 – Residenza all’estero e certificazioni mediche per il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco	51
PARERE N. 10 – Accesso agli atti ex Legge n. 241/1990, tutela della riservatezza e conservazione documentale con esclusione dell’onere ricostruttivo a carico della Pubblica Amministrazione	57
PARERE N. 11 – Ispezioni mense di servizio: competenza in materia di controllo igienico sanitario	62
PARERE N. 12 – Accesso documentale e trasmissione digitale: profili di legittimità e opportunità procedimentale	71
PARERE N. 13 – Accesso a scopo difensivo: bilanciamento tra diritto alla riservatezza e diritto di difesa	83
PARERE N. 14 – Bilanciamento tra accesso difensivo e tutela del segreto commerciale in materia di SCIA antincendio	93
PARERE N. 15 – Trasparenza amministrativa e iniziativa sindacale: confini applicativi e tutela del buon andamento	105
PARERE N. 16 – Principio di effettività e funzione datoriale ai sensi del decreto legislativo n. 81/2008 nelle ipotesi di trasferimento o assegnazione temporanea del personale presso altra sede VF	116
PARERE N. 17 – Indagini difensive preventive ex art. 391-novies c.p.p.: assunzione di informazioni e natura volontaria delle dichiarazioni	125
PARERE N. 18 – Utilizzo e gestione del materiale fotografico e audiovisivo negli interventi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco: profili amministrativi e di tutela dei dati personali	130
PARERE N. 19 – Inidoneità permanente e divieto di automatismi espulsivi: il caso spagnolo dinanzi alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea e il raffronto con la disciplina del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco italiano alla luce del diritto dell’Unione Europea	141

Prefazione

Il presente volume intende offrire uno strumento di approfondimento, consultazione e orientamento per il personale delle strutture centrali e territoriali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, offrendo una lettura sistematica e ragionata di questioni normative e giurisprudenziali di particolare rilevanza per l'esercizio delle funzioni istituzionali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. L'opera si inserisce nel più ampio percorso di diffusione della conoscenza giuridico-amministrativa promosso dalla Direzione Centrale per l'Attività Ispettiva e gli Affari Legali - con il progetto editoriale dei "Quaderni" - con l'obiettivo di rafforzare la consapevolezza istituzionale, l'uniformità interpretativa e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Il volume I fa parte di una collana editoriale curata dalla dott.ssa Barbara Freno, Dirigente a capo dell'Ufficio Studi e Affari Legali di questa Direzione Centrale, ed è il risultato di un'attività continuativa di studio, analisi ed elaborazione giuridico-normativa che va oltre la mera rassegna dei pareri.

I contributi raccolti restituiscono, infatti, un quadro organico e coerente delle principali problematiche affrontate dall'Amministrazione, attraverso l'inquadramento delle normative vigenti, l'analisi degli orientamenti giurisprudenziali più significativi e la valutazione delle ricadute applicative sul piano organizzativo e operativo.

I temi trattati spaziano dalla prevenzione incendi, con un'approfondita analisi tecnico-giuridica del concetto di "rischio grave e imminente", anche in relazione a specifici profili applicativi riguardanti impianti di interesse strategico nazionale, alle questioni ordinamentali connesse ai limiti di età per l'accesso ai ruoli del Corpo mediante concorso pubblico, esaminate alla luce del principio europeo di non discriminazione per età e delle più recenti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione Europea.

Il volume affronta, inoltre, temi di grande attualità, quali l'accesso civico ai sensi del decreto legislativo n. 33/2013, l'accesso procedimentale agli atti ai sensi della legge n. 241 del 1990, con specifico riferimento alla tutela della riservatezza, alla conservazione documentale e all'esclusione dell'onere ricostruttivo in capo alla Pubblica Amministrazione, in coerenza con i prevalenti indirizzi giurisprudenziali. Particolare rilievo è dato anche all'analisi dell'accesso agli atti a scopo difensivo, attraverso il bilanciamento tra il diritto di di-

fesa e il diritto alla riservatezza, nonché alla legittimità degli interventi ispettivi presso le strutture mense dei Comandi da parte del Nucleo Antisofisticazione e Sanità dell'Arma dei Carabinieri e delle ASL, con un'attenta valutazione delle competenze in materia di controlli igienico-sanitari e del necessario equilibrio tra le prerogative del Corpo Nazionale e la normativa sui controlli ufficiali lungo la filiera alimentare.

Completano il quadro gli approfondimenti relativi all'approvvigionamento idrico per finalità di soccorso tecnico urgente, con chiarimenti sugli obblighi delle amministrazioni comunali e sulle ricadute operative per il Corpo Nazionale; alla funzione datoriale ai sensi del decreto legislativo n. 81 del 2008 nelle ipotesi di trasferimento o assegnazione temporanea del personale presso altra sede VF; alle indagini difensive preventive ai sensi dell'articolo 391-novies del c.p.p., nei casi in cui il personale VF sia chiamato dal difensore di parte, in fase pre-dibattimentale, a rendere dichiarazioni in ordine a interventi di soccorso prestati; all'utilizzo e alla gestione del materiale fotografico e audiovisivo negli interventi di soccorso effettuati dal personale del Corpo Nazionale, con riferimento ai profili amministrativi e di tutela dei dati personali; al raffronto tra il sistema normativo italiano e quello spagnolo in materia di inidoneità permanente dei vigili del fuoco alla luce del diritto dell'Unione Europea.

L'esame approfondito delle normative vigenti, unitamente a una lettura critica e sistematica delle più recenti decisioni giurisprudenziali, consente di offrire un supporto giuridico solido e concretamente utilizzabile nell'attività amministrativa, che non si limita a recepire gli orientamenti esistenti, ma li rielabora alla luce delle specificità ordinamentali, organizzative e operative del Corpo Nazionale, contribuendo a orientare consapevolmente l'azione amministrativa e a prevenire l'insorgere di potenziali contenziosi.

In tale prospettiva, il volume si distingue per il carattere originale dell'impostazione e dell'analisi, configurandosi non come una mera raccolta di contributi o pareri, ma come un'opera di elaborazione giuridica autonoma e coerente, capace di coniugare rigore scientifico, esperienza istituzionale e immediata utilità applicativa, a beneficio della qualità complessiva dell'attività del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Si evidenzia, infine, che i pareri oggetto del presente volume, con il relativo quadro normativo e giurisprudenziale, sono disponibili per la consultazione

anche in formato digitale sulla rete intranet dipartimentale in un'apposita area dedicata, che sarà via via implementata e aggiornata, a cura dell'Ufficio Studi e Affari Legali, in parallelo alla formulazione dei nuovi pareri.

Bruno Strati

Direttore Centrale per l'Attività Ispettiva e gli Affari Legali

RASSEGNA PARERI

VOLUME I

Barbara Freno

PARERE N. 1

Effetti giuridici derivanti dall'inadempimento dell'obbligo di vaccinazione anti-SARS-CoV-2

Caso pratico: quesito formulato dal Comando dei Vigili del Fuoco di [...] in ordine alla legittimità della decurtazione di anzianità applicata ad un Vigile del Fuoco in servizio presso il medesimo Comando, a seguito di sospensione dal servizio per violazione dell'obbligo vaccinale anti-SARS-CoV-2.

Parere

Con riferimento alla nota [...] di codesto Comando, con la quale è stato formulato un quesito in ordine agli effetti giuridici derivanti dall'inadempimento dell'obbligo di vaccinazione anti-SARS-CoV-2, si rappresenta quanto segue.

Ai sensi dell'articolo 4-ter, comma 3, del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, l'accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina *“l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro. Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati.”*

A seguito dell'estensione dell'obbligo vaccinale a tutto il personale, di ruolo e volontario, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco ed in considerazione della repentina e incessante evoluzione normativa che ha caratterizzato il “diritto pandemico”, con nota informativa del Capo del Corpo *pro tempore*, prot. n. 24757 dell'11 novembre del 2021, sono state impartite specifiche indicazioni sugli adempimenti datoriali connessi a tale obbligo.

In particolare, sotto il profilo più strettamente giuslavoristico, nella citata nota sono stati chiariti gli effetti giuridici connessi alla sospensione dell'attività lavorativa nei casi di mancato adempimento dell'obbligo vaccinale, con la precisazione che *“i giorni di sospensione non concorrono alla maturazione delle ferie e comportano la corrispondente perdita dell'anzianità di servizio e tutte le conseguenze a quest'ultima ricollegate”*.

Riguardo a tale ultimo profilo della decurtazione dell'anzianità di servizio, di cui si contesta la legittimità a causa dell'asserita presenza di un *vulnus* nella normativa di riferimento - che non contemplerebbe espressamente la perdita dell'anzianità tra le dirette conseguenze della sospensione dal servizio - si osserva che la regolarità giuridica del provvedimento di sospensione dal servizio per inadempimento dell'obbligo vaccinale, nonché dei conseguenti effetti

giuridici, economici e previdenziali, risulta avallata anche dall'orientamento giurisprudenziale formatosi fino ad oggi in materia.

Sono, infatti, diverse le pronunce dei giudici amministrativi di primo grado (e anche pareri del Consiglio di Stato resi in sede giustiziale) che hanno respinto o dichiarato inammissibili in parte qua ricorsi, sia individuali sia collettivi, proposti da soggetti sospesi dal servizio per inadempienza dell'obbligo vaccinale e reclamanti il reintegro delle ferie e dell'anzianità di servizio persi per effetto del provvedimento sospensivo.

In particolare, si richiamano le sentenze reiettive dei ricorsi proposti dal personale militare dell'Esercito Italiano, dell'Aeronautica Militare e dell'Arma dei Carabinieri, nonché dal personale appartenente alla Polizia di Stato, al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco ed alla Guardia di Finanza (*TAR Sardegna, sent. n. 90/2024; Consiglio di Stato, Sez. I, par. n. 1591/2023; Consiglio di Stato, Sez. I par. n. 1479/2023; TAR Sicilia, sent. n. 1875/2023; TAR Friuli Venezia Giulia, sent. n. 220/2022*).

Secondo le coordinate ermeneutiche derivanti da tali indirizzi giurisprudenziali, la decurtazione dell'anzianità di servizio appare eziologicamente ricollegata al venire meno della prestazione lavorativa da parte del dipendente, che determinerebbe l'interruzione del rapporto sinallagmatico tra Amministrazione e dipendente, con effetti sospensivi dell'anzianità di servizio e di tutte le conseguenze a quest'ultima ricollegate (quali la rideterminazione, in difetto, del Ruolo di anzianità).

In particolare, il Consiglio di Stato nel *parere n. 1216/2023 del 25 settembre 2023*, reso nell'adunanza della Sezione Prima del 12 luglio 2023 sull'affare n. 1807/2022 su un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica collettivamente proposto da appartenenti ai ruoli del personale della Guardia di Finanza, ha evidenziato che *“Le disposizioni legislative in esame risultano, infine, non discriminatorie e, dunque, non in contrasto con i parametri convenzionali e comunitari [...]. Invero, le misure previste in caso di inadempimento dell'obbligo vaccinale sono legittimamente e ragionevolmente giustificate, in quanto si ricollegano al volontario mancato adempimento di un obbligo di sicurezza gravante sul dipendente che viene ad incidere sul rapporto sinallagmatico proprio del rapporto di lavoro e regolamentano, pertanto, una fattispecie peculiare”*.

Sotto il profilo della sicurezza, giova, inoltre, evidenziare che, recentemente, la Cassazione Civile (*sent., Sez. Lavoro, del 16 ottobre 2024, n. 26896*), è intervenuta per operare un raffronto tra gli obblighi procedurali previsti dall'articolo 4 del D.L. n. 44/2021 e quelli di sorveglianza sanitaria previsti ai sensi del decreto legislativo n. 81/2008.

In tal senso, si è pronunciata anche la Corte Costituzionale (*sent. del 9 febbraio 2023, n. 15*), che ha evidenziato come la vaccinazione anti-Sars-CoV-2 abbia ampliato il novero degli obblighi di cura della salute e di sicurezza prescritti dal decreto legislativo n. 81/2008.

Ad avviso della Corte, gli obblighi di sicurezza imposti da tali normative hanno “*valenza integrativa del contenuto sinallagmatico del contratto individuale di lavoro*”, con la conseguenza che la prestazione offerta dal lavoratore che non si è sottoposto all’obbligo vaccinale non è conforme al contratto, come integrato dalla legge, ed inoltre, “*lo stato di quiescenza in cui entra l’intero rapporto è semplicemente un mezzo per la conservazione dell’equilibrio giuridico-economico del contratto*”.

Come si evince da tali autorevoli pronunce, “*lo stato di quiescenza in cui entra l’intero rapporto*” vale a dimostrare ed a comprovare ulteriormente la legittimità dei decreti di sospensione dell’attività lavorativa per inadempimento dell’obbligo vaccinale, anche nella parte relativa alle conseguenze previdenziali ed agli effetti giuridici interruttivi, per tutta la durata del periodo di sospensione, dell’anzianità di servizio e di ruolo ai fini dell’avanzamento in carriera, in aggiunta all’altrettanto legittima privazione dell’intera retribuzione e di qualsiasi altro emolumento o compenso.

Infine, a completamento del quadro normativo e giurisprudenziale sopra descritto, si segnalano le ultime e significative *sentenze n. 1238 e n. 1239 dell’11 aprile 2024, con le quali il TAR per la Sicilia*, nel pronunciarsi per il rigetto dei ricorsi proposti da due appartenenti al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco contro i rispettivi decreti di sospensione dell’attività lavorativa per inosservanza dell’obbligo vaccinale, ha espressamente disposto che “[...] *non può essere accolta nemmeno la richiesta di reintegra dell’anzianità di servizio per il periodo di sospensione patito*”.

Quadro normativo

Articolo 4-ter, comma 3, del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44.

L’accertamento dell’inadempimento dell’obbligo vaccinale determina “l’immediata sospensione dal diritto di svolgere l’attività lavorativa, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro. Per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati.”

Nota informativa del Capo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco prot. n. 24757 dell’ 11 novembre 2021

“I giorni di sospensione non concorrono alla maturazione delle ferie e comportano la corrispondente perdita dell’anzianità di servizio e tutte le conseguenze a quest’ultima ricollegate.”

Orientamenti giurisprudenziali

Corte Costituzionale, 9 febbraio 2023, n. 15

“La sospensione del lavoratore non vaccinato, prevista dalla disposizione censurata, è in sintonia con l’obbligo di sicurezza imposto al datore di lavoro dall’art. 2087 del codice civile e dall’art. 18 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), con valenza integrativa del contenuto sinallagmatico del contratto individuale di lavoro. Avendo riguardo alla posizione dei lavoratori, la vaccinazione anti SARS-CoV-2 ha, a sua volta, ampliato il novero degli obblighi di cura della salute e di sicurezza prescritti dall’art. 20 del d.lgs. n. 81 del 2008, nonché degli obblighi di prevenzione e controllo stabiliti dal successivo art. 279 per i lavoratori addetti a particolari attività.”

Consiglio di Stato, 25 settembre 2023, n. 1216

“Le disposizioni legislative in esame risultano, infine, non discriminatorie e, dunque, non in contrasto con i parametri convenzionali e comunitari [...]. Invero, le misure previste in caso di inadempimento dell’obbligo vaccinale sono legittimamente e ragionevolmente giustificate, in quanto si ricollegano al volontario mancato adempimento di un obbligo di sicurezza gravante sul dipendente che viene ad incidere sul rapporto sinallagmatico proprio del rapporto di lavoro e regolamentano, pertanto, una fattispecie peculiare.”

TAR Sicilia, 11 aprile 2024, n. 1238

“[...] non può essere accolta nemmeno la richiesta di reintegra dell’anzianità di servizio per il periodo di sospensione patito. Infatti [...] in relazione alle giornate di assenza ingiustificata, al lavoratore non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati, intendendosi qualsiasi componente della retribuzione (anche di natura previdenziale) avente carattere fisso e continuativo, accessorio o indennitario comunque denominato, previsto per la giornata di lavoro non prestata. I giorni di assenza ingiustificata non concorrono alla maturazione di ferie e comportano la corrispondente perdita di anzianità di servizio.”

Cassazione Civile, Sez. Lavoro, 16 ottobre 2024, n. 26896

“Il datore di lavoro, messo a conoscenza della accertata inosservanza dell’obbligo vaccinale da parte del lavoratore, è tenuto ad adottare i provvedimenti di sospensione dal servizio e dalla retribuzione; ciò in sintonia con l’obbligo di sicurezza imposto al datore di lavoro dall’art. 2087 c.c. e dall’art. 18 d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, con valenza integrativa del contenuto sinallagmatico del contratto individuale di lavoro, in quanto la vaccinazione anti SARS-CoV-2 ha ampliato il novero degli obblighi di cura della salute e di sicurezza prescritti dall’art. 20 del d.lgs. n. 81 del 2008, nonché degli obblighi di prevenzione e controllo stabiliti dal successivo art. 279 per i lavoratori addetti a particolari attività. Posto che la prestazione offerta dal lavoratore che non si è sottoposto all’obbligo vaccinale non è conforme al contratto, come integrato dalla legge, è certamente giustificato - secondo la Corte costituzionale - il rifiuto della stessa da parte del datore di lavoro e lo stato di quiescenza in cui entra l’intero rapporto è semplicemente un mezzo per la conservazione dell’equilibrio giuridico-economico del contratto.”

PARERE N. 2

Accesso civico generalizzato: limiti procedurali, istanze generiche, massive o eccessivamente onerose e divieto di elaborazione dei dati

Caso pratico: quesito formulato dalla Direzione Centrale per l’Emergenza, il Soccorso Tecnico e l’Antincendio Boschivo in ordine all’istanza di accesso civico generalizzato proposta, ai sensi dell’articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, dalla società di gestione aeroportuale [...], per il tramite dello studio legale [...], al fine di poter conoscere gli atti istruttori originari e successivi svolti dall’Amministrazione per la definizione degli aeroporti da inserire nella tabella A del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139.

Parere

Con riferimento alla nota in oggetto, con la quale è stato richiesto un parere sull’istanza di accesso civico generalizzato formulata dalla società di gestione aeroportuale [...], con sede nella Provincia di [...], per il tramite dello studio legale [...], si rappresenta quanto segue.

Com’è noto, il “Decreto trasparenza” (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33), così come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, ha introdotto, all’articolo 5, comma 2, l’istituto dell’accesso civico generalizzato o universale (cd.

FOIA), che coesiste con le forme tradizionali di accesso (accesso “procedimentale o documentale”, disciplinato dalla legge n. 241/1990) e con l’accesso “civico semplice” (introdotto dall’articolo 5, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013).

Tale tipologia di accesso, essendo preordinata a garantire “*forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche*”, è svincolata dai più restrittivi limiti previsti per l’accesso documentale, potendo essere azionata da “*chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*”, senza previa dimostrazione di un interesse concreto e attuale correlato alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e senza oneri di motivazioni in tal senso.

Ciò premesso, al fine di fornire un puntuale indirizzo interpretativo in ordine all’istanza ostensiva formulata, occorre preliminarmente verificare se nel caso di specie ricorrano o meno le coordinate normative sopra indicate.

Sotto il profilo della legittimazione attiva, non si ravvisano elementi ostativi, in quanto l’accesso civico universale, a differenza di quello procedimentale, è connotato da una legittimazione *in re ipsa*, essendo azionabile da chiunque e prescindendo dalla sussistenza di un interesse concreto ed attuale. La società istante è, pertanto, legittimata a proporre l’istanza ostensiva.

Anche sotto il profilo della legittimazione passiva, appaiono rispettati i parametri di legge, che prevedono che l’istanza possa essere presentata, alternativamente, all’ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti, all’Ufficio relazioni con il pubblico, ad altro ufficio indicato dall’Amministrazione nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale, al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l’istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

In merito alla motivazione dell’istanza, per l’accesso civico generalizzato, a differenza di quello procedimentale, non è previsto un onere motivazionale. Ciò in relazione alla finalità dell’accesso che è quella di garantire un controllo diffuso sull’operato della Pubblica Amministrazione e che, quindi, non necessita di motivazione.

La società di gestione aeroportuale, nella successiva nota integrativa, prodotta tramite i propri legali in data 21 novembre scorso, ha indicato, oltre agli atti di cui chiede l’ostensione, anche la finalità dell’accesso, che è quella di “verificare il comportamento della P.A. negli aeroporti italiani”.

Sul punto, si osserva che tale richiesta si può considerare coerente con l'impianto normativo sopra delineato nei limiti in cui è finalizzata a *“favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali”*, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013.

Laddove, invece, l'istanza ostensiva fosse propedeutica ad ottenere una modifica della tabella A del d.lgs. n. 139/2006 (che individua gli aeroporti dove il servizio antincendio viene svolto dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco) al fine di ricomprendervi l'aeroporto di [...], valgono le motivazioni ostative correttamente espresse da codesta Direzione Centrale nella nota del 7 novembre scorso, che fanno leva sul criterio della competenza territoriale che si radica in capo al Comando VV.F del Corpo Permanente di [...].

Se dunque sotto il profilo della legittimazione attiva e passiva, alla luce della disamina degli atti prodotti, non appaiono sussistere elementi atti a giustificare un espresso diniego all'istanza ostensiva, tuttavia, si ravvisano forti elementi di criticità in ordine all'oggetto dell'istanza, che fa genericamente e sommariamente riferimento a *“tutti gli atti istruttori svolti per definire gli aeroporti da inserire nell'elenco nella fase di elaborazione della tabella originaria e delle modifiche successive”*.

Sul punto giova fare cenno al percorso normativo esegetico che ha portato all'elaborazione della tabella A allegata al d.lgs. n. 139/2006 e richiamata al comma 2 dell'articolo 26 del medesimo decreto.

L'articolo 26, nel testo vigente, stabilisce che negli aeroporti indicati nell'allegata tabella A, il Corpo Nazionale è tenuto ad assicurare il servizio di salvataggio e antincendio nel rispetto delle disposizioni internazionali, europee e nazionali e degli appositi accordi con il gestore aeroportuale; nei restanti aeroporti, ove previsto dalle norme dell'aviazione civile, è, invece, previsto che il servizio sia fornito dal gestore o da altro soggetto autorizzato.

Al comma 3 della medesima disposizione viene, invece, espressamente individuata la fonte normativa necessaria per apportare modifiche alla tabella A, ovvero il decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC).

Va precisato che l'attuale formulazione normativa dell'articolo 26 e della tabella A del d.lgs. n. 139/2006 è frutto della novella legislativa introdotta con il d.lgs. n. 97/2017.

Nella versione originaria dell'articolo 26, infatti, l'individuazione degli aeroporti civili e militari aperti al traffico commerciale in cui era previsto che il Corpo Nazionale svolgesse direttamente i servizi di soccorso pubblico e di contrasto agli incendi veniva demandata ad un decreto del Presidente della Repubblica, da adottarsi su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nei restanti aeroporti era previsto che il servizio di soccorso fosse assicurato dai gestori aeroportuali o da altri soggetti autorizzati dall'ENAC. La disciplina delle modalità per l'istituzione del servizio ed i requisiti per il suo svolgimento, nonché le procedure per il rilascio delle abilitazioni previste, era rimessa ad un decreto del Ministro dell'Interno, fermo restando il rispetto delle disposizioni contenute nel codice della navigazione. La norma introduceva, infine, un regime transitorio, fino all'emanazione del D.P.R., che prevedeva che si continuassero ad applicare le norme sul soccorso aeroportuale contenute nella legge 23 dicembre 1980, n. 930 e ss.mm. "Norme sui servizi antincendi negli aeroporti e sui servizi di supporto tecnico ed amministrativo-contabile del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco", corredata dalla tabella A "Classificazione degli aeroporti nazionali ai fini del servizio antincendi".

L'originaria versione della tabella A risale, quindi, alla legge n. 930/1980, ora abrogata dall'articolo 35, comma 1, lett. gg), del d.lgs. n. 139/2006, come modificato dall'articolo 7, comma 6, lett. a), del d.lgs. n. 97/2017, ad eccezione di alcune disposizioni normative, che rimangono vigenti (articoli 2, commi 1 e 5, 7, comma 2, 32, 33 e 38).

La tabella A della legge n. 930/1980 è stata anch'essa espressamente abrogata e fatta confluire nella tabella A del d.lgs. n. 139/2006.

In occasione dell'intervento riformatore, si è inteso aggiornare la tabella A sia nella denominazione degli aeroporti sia nella loro elencazione ed è stato previsto il superamento della distinzione in classi (operato dalla legge n. 930/1980), in linea con la regolamentazione internazionale in materia emanata dall'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO).

Già da tale sintetico *excursus* normativo è agevole comprendere che l'istanza ostensiva formulata, almeno per la parte in cui fa riferimento a tutti gli atti istruttori relativi alla "fase di elaborazione della tabella A originaria", appare generica, massiva ed eccessivamente onerosa per l'Amministrazione, dovendosi risalire ad un'attività istruttoria troppo datata e improbabilmente ricostruibile.

Sul punto, a parte gli indirizzi interpretativi impartiti dall'ANAC nelle linee guida, già pertinentemente richiamati da codesta Direzione Centrale, si richiamano, altresì, i più recenti orientamenti giurisprudenziali, che, nell'ottica del bilanciamento tra l'interesse alla *disclosure* ed il principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione, evidenziano che:

“Non sono ammissibili istanze di accesso generiche, vaghe, tali cioè da non consentire l'identificazione del documento accessibile, e tantomeno istanze generalizzate ad una pluralità di documenti tale da costituire un accesso generalizzato e dunque una forma di non consentito controllo sull'attività amministrativa” (Cons. Stato Sez. II, 21/09/2023, n. 8447).

“Può essere respinta la richiesta di accesso civico generalizzato, nel caso in cui sia manifestamente onerosa o sproporzionata e comporti, quindi, un carico irragionevole di lavoro, tale da interferire con il buon andamento dell'Amministrazione” (Cons. Stato, Sez. III, 16/02/2021, n.1426).

Alla luce delle considerazioni sopra espresse e tenuto conto della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento, si ritiene che l'istanza di accesso, nei termini in cui è stata formulata per conto della società di gestione aeroportuale, non sia in toto accoglibile, in quanto richiederebbe un'attività di ricostruzione degli atti istruttori e di successiva rielaborazione dei dati eccessivamente onerosa e dagli esiti incerti.

Tuttavia, in un'ottica collaborativa e di dialogo cooperativo e nel quadro di un ordinamento sempre più caratterizzato da un'esigenza di trasparenza dell'azione amministrativa per finalità di prevenzione della corruzione - tali, infatti, da indurre il legislatore ad introdurre forme di accesso a legittimazione diffusa (accesso civico) e preordinate ad un controllo generalizzato (accesso civico universale) - si suggerisce di fornire all'istante un estratto (relativo all'articolo 26 del d.lgs. n. 139/2006) della relazione illustrativa del d.lgs. n. 97/2017, quale atto a corredo del provvedimento normativo riformatore che, se pur privo di efficacia cogente, può essere comunque utile a ripercorrere, nei termini sopra sinteticamente descritti, l'*iter* logico e motivazionale seguito dall'Amministrazione nella fase di elaborazione delle modifiche apportate alla tabella A del d.lgs. n. 139/2006.

Quadro normativo

Articolo 5, commi 2 e 3, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

“2. Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle

funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.

3. L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

- a) all'Ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- b) all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- c) ad altro Ufficio indicato dall'Amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;
- d) al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto."

Orientamenti giurisprudenziali

TAR Puglia - Bari, Sez. III, 19 febbraio 2018, n. 234

"È illegittimo il diniego alla istanza massiva di accesso civico generalizzato ogni volta in cui l'Ente ritenga irragionevole la richiesta senza aver prima instaurato un dialogo cooperativo con l'istante, finalizzato a ridefinire l'oggetto della domanda entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità."

Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 giugno 2020, n. 3981

"L'accesso agli atti amministrativi deve avere ad oggetto documentazione specifica in possesso dell'amministrazione pubblica non potendo lo stesso riguardare dati ed informazioni che per essere forniti richiedono un'attività di indagine e di elaborazione da parte della stessa con la conseguenza che l'oggetto dell'accesso va circoscritto mediante la puntuale indicazione di atti determinati non potendo la relativa istanza avere un contenuto esplorativo, diretta cioè a conoscere qualsiasi provvedimento formato o detenuto dall'amministrazione, ove eventualmente esistente, e riferito ad un determinato pro-

cedimento. Lo strumento dell'accesso non può essere “strumentalizzato” per la ricerca di informazioni o per ottenere la spiegazione della valutazione effettuata, ovvero, in sostanza, per ottenere la “motivazione” di un dato risultato o di una specifica scelta. Questi ultimi aspetti attengono invero al processo valutativo della decisione e la loro mancata esternazione è suscettibile di rilevare, in ipotesi, sul piano del controllo di legittimità del provvedimento finale, ma non può essere ontologicamente oggetto di accesso, che presuppone, anche nella sua moderna accezione, un elemento acquisito, o formato dalla stessa amministrazione. Non è pertanto configurabile un accesso ad atti che ancora non sono neppure tali, in quanto non ancora formati, poiché si tratterebbe di imporre all'amministrazione un (inammissibile) sforzo di elaborazione, che altrimenti, nell'ambito della propria attività, non sarebbe tenuta ad effettuare.”

Consiglio di Stato, Sez. III, 16 febbraio 2021, n.1426

“Può essere respinta la richiesta di accesso civico generalizzato, nel caso in cui sia manifestamente onerosa o sproporzionata e comporti, quindi, un carico irragionevole di lavoro, tale da interferire con il buon andamento dell'Amministrazione (così anche Cons. Stato, n. 6220/2021). In materia di accesso civico generalizzato le richieste massive uniche contenenti un numero cospicuo di dati o di documenti, o richieste massive plurime, che pervengono in un arco temporale limitato e da parte dello stesso richiedente o da parte di più richiedenti ma comunque riconducibili ad uno stesso centro di interessi possono essere rifiutate dall'amministrazione pubblica cui sono rivolte.”

TAR Umbria - Perugia, Sez. I, 6 aprile 2021, n. 221

“Una istanza di accesso agli atti nella quale non siano stati indicati con precisione i documenti o gli atti in ordine ai quali chiedi l'accesso, ma che comunque fornisca all'amministrazione gli elementi per l'individuazione sufficientemente precisa del procedimento amministrativo in cui rintracciare gli atti oggetto dell'istanza, è idonea a far sorgere nell'amministrazione intimata il dovere di provvedere esplicitamente sull'istanza di accesso; in altre parole non è richiesto che l'oggetto dell'istanza ostensiva sia puntualmente determinato ma è sufficiente che esso sia determinabile, incumbendo sull'Amministrazione un dovere di collaborazione con il soggetto istante, nel quadro di un ordinamento sempre più caratterizzato da esigenze di trasparenza dell'attività autoritativa per finalità di prevenzione della corruzione, tanto dall'aver persino indotto il legislatore mediante il d.lgs. n. 33 del 2013 e s.m.i. ad introdurre forme di accesso a legittimazione diffusa (c.d. diritto di accesso civico) e persino preordinate ad un controllo “generalizzato”.

TAR Lombardia - Brescia, Sez. II, 3 dicembre 2021, n. 1015

“L’Amministrazione non è tenuta, nel caso di istanze di accesso manifestamente onerose, a effettuare un’attività di elaborazione dei dati o documenti richiesti, non essendo previsto un obbligo in tal senso nella normativa vigente. La ricerca e l’individuazione di tutti gli atti che hanno comportato un impegno di spesa anche solo parzialmente sostenuto con i fondi per interventi di sostegno di carattere economico e sociale connessi con l’emergenza sanitaria da Covid 19, oggetto dell’istanza di accesso civico generalizzato, comporterebbe un’attività di rielaborazione dell’attività svolta integrante un onere aggiuntivo cui l’Amministrazione non è tenuta per soddisfare l’accesso generalizzato.”

TAR Lazio - Roma, Sez. III, 4 gennaio 2022, n. 25

“Dal momento che la richiesta di accesso civico generalizzato riguarda i dati e i documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, resta escluso che - per rispondere a tale richiesta - l’Amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso. Pertanto, l’Amministrazione non ha l’obbligo di rielaborare i dati ai fini dell’accesso generalizzato, ma solo di consentire l’accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall’Amministrazione stessa.”

TAR Lazio - Roma, Sez. III quater, 6 luglio 2022, n. 9258

“L’istanza di accesso deve attenere a documentazione già formata dalla pubblica amministrazione destinataria dell’istanza: questa, invero, pone in capo all’Amministrazione un mero dovere di dare (ossia di rendere conoscibile un quid già precostituito), non anche un preliminare dovere di fare (ossia di confezionare una documentazione prima inesistente) (cfr. Cons. Stato n. 8333/2021). L’istanza deve essere, inoltre, rigettata quando risulta massiva ossia volta ad acquisire documentazione e dati che interessano un lungo arco temporale. Nel caso di specie, l’accoglimento dell’istanza avrebbe richiesto un’attività di elaborazione dati molto complessa atteso che la P.A. avrebbe dapprima dovuto individuare i documenti contenenti i dati richiesti, poi elaborare la mole di informazioni richieste (vaccinati e non vaccinati, ingressi al Pronto Soccorso, diverse patologie riscontrate per eventuali effetti avversi, ecc.), quindi suddividere le stesse per categorie (fasce di età, tipologie di vaccini inoculati, suddivisione per patologie, ecc.), individuare eventuali “controinteressati” (che potrebbero risultare nei documenti contenenti i dati richiesti ed avviare con essi un’interlocuzione procedimentale al fine di acquisirne la posizione in merito all’ostensione degli atti richiesti, come previsto dall’art. 5,

comma 5, d.lgs. n. 33 del 2013), infine oscurare i dati personali che avrebbero potuto ricondurre - direttamente o indirettamente - alla persona a cui si riferiscono, in ossequio a quanto disposto dall'art. 9 del Regolamento 2016/679/UE e dall'art. 2-*septies* del d.lgs. n. 196 del 2003, secondo cui i dati relativi alla salute devono essere trattati in conformità alle misure di garanzia disposte dal Garante della Privacy (cifratrice, pseudonimizzazione, ecc.).”

TAR Lazio - Roma, Sez. III, 26 settembre 2022, n. 12210

“Il diritto di accesso civico generalizzato, se ha un'impronta essenzialmente personalistica, quale esercizio di un diritto fondamentale, conserva una connotazione solidaristica, nel senso che l'apertura della pubblica amministrazione alla conoscenza collettiva è funzionale alla disponibilità di dati di affidabile provenienza pubblica per informare correttamente i cittadini, con la conseguenza che il suddetto accesso, in quanto finalizzato a garantire, con il diritto all'informazione, il buon andamento dell'amministrazione, non può finire per intralciare proprio il funzionamento della stessa, sicché il suo esercizio deve rispettare il canone della buona fede e il divieto di abuso del diritto.”

Consiglio di Stato, Sez. V, 5 dicembre 2022, n. 10628

“In tema di accesso alle informazioni in possesso dalle Pubbliche Amministrazioni, sebbene il legislatore non chieda di motivare formalmente la richiesta di accesso generalizzato, rimane sempre necessario determinare l'oggetto della richiesta di accesso, essendo onere dell'interessato indicare in modo puntuale la documentazione di cui chiede l'ostensione, pena la genericità della richiesta e, di conseguenza, la sua inammissibilità.”

TAR Piemonte - Torino, Sez. II, 30 gennaio 2023, n. 116

“In tema di accesso civico generalizzato le richieste massive uniche contenenti un numero cospicuo di dati o di documenti, o richieste massive plurime, che pervengono in un arco temporale limitato e da parte dello stesso richiedente o da parte di più richiedenti ma comunque riconducibili ad uno stesso centro di interessi possono essere rifiutate dall'amministrazione pubblica cui sono rivolte. In presenza di istanze di tale tipologia, comunque, prima di rigettare l'istanza l'ente pubblico deve prima instaurare un dialogo cooperativo con l'istante, finalizzato a ridefinire l'oggetto della domanda entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità.”

TAR Lazio - Roma, Sez. V, 5 aprile 2023, n. 5801

“Il diritto di accesso civico generalizzato è finalizzato a garantire, con il diritto

all'informazione, il buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e non può finire per intralciare proprio il funzionamento della stessa, sicché il suo esercizio deve rispettare il canone della buona fede e il divieto di abuso del diritto, in nome, anzitutto, di un fondamentale principio solidaristico (art. 2 Cost.). E' possibile e doveroso evitare e respingere: richieste manifestamente onerose o sproporzionate e, cioè, tali da comportare un carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il buon andamento della pubblica amministrazione; richieste massive uniche contenenti un numero cospicuo di dati o di documenti, o richieste massive plurime, che pervengono in un arco temporale limitato e da parte dello stesso richiedente o da parte di più richiedenti ma comunque riconducibili ad uno stesso centro di interessi; richieste vessatorie o pretestuose, dettate dal solo intento emulativo, da valutarsi ovviamente in base a parametri oggettivi (conforme TAR Veneto Venezia Sez. III, 17/07/2023, n. 1056).”

Consiglio di Stato, Sez. II, 21 settembre 2023, n. 8447

“Non sono ammissibili istanze di accesso generiche, vaghe, tali cioè da non consentire l'identificazione del documento accessibile, e tantomeno istanze generalizzate ad una pluralità di documenti tale da costituire un accesso “generalizzato” e dunque una forma di non consentito controllo sull'attività amministrativa, allo stesso modo l'amministrazione non può opporre, ai fini del diniego, generiche difficoltà di identificazione e reperimento del documento richiesto, laddove l'istante abbia fornito elementi di identificazione del medesimo ovvero di sua piana identificabilità.”

PARERE N. 3

Reperibilità e orario di lavoro

Caso pratico: quesito formulato dall'Ufficio Affari Legislativi e Parlamentari in ordine alla pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea relativa al ricorso proposto da un dipendente del Corpo dei Vigili del Fuoco e di Soccorso Operativo a Lučenec (Slovacchia), al fine di ottenere il risarcimento del danno morale subito per violazione, da parte dello Stato membro, del diritto dell'Unione Europea in materia di organizzazione dell'orario di lavoro - Domanda di pronuncia pregiudiziale. Ex art. 267 TFUE - Direttiva 2003/88/CE - Artt. 20 e 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE - Servizio di guardia - personale dei Vigili del Fuoco - Causa C-808/24 Slovacchia.

Parere

Con riferimento alla nota prot. n. [...] del [...] con la quale è stato richiesto di far conoscere eventuali profili di interesse relativamente alla causa in oggetto, si rappresenta che non ci sono istanze di intervento da formulare.

Tuttavia, in considerazione della dimensione sovranazionale della causa e delle interconnessioni tra le legislazioni nazionali degli Stati membri dell'Unione Europea che impongono una riflessione sull'esigenza di assicurare uniformità a livello unionale nell'adozione del regime giuridico previsto dai singoli Stati per i medesimi istituti, si forniscono le seguenti osservazioni.

Il ricorso è stato proposto da un dipendente del Corpo dei Vigili del Fuoco e di Soccorso Operativo a Lučenec (Slovacchia), al fine di ottenere il risarcimento del danno morale subito per violazione, da parte dello Stato membro, del diritto dell'Unione Europea in materia di organizzazione dell'orario di lavoro.

La causa verte, in particolare, sulla natura giuridica del “periodo di guardia” prestato dal ricorrente, intendendosi, con tale espressione, *“il tempo di guardia passato dal lavoratore nel proprio domicilio con l'obbligo di reperibilità e il vincolo di recarsi sul luogo di lavoro entro un breve termine”* (Corte di Giustizia UE, V Sezione, sent. 21 febbraio 2018, causa C-518/15).

Senza entrare nel merito degli specifici profili giuridici che afferiscono al caso di specie, già analiticamente e diffusamente descritti nell'allegata domanda di pronuncia pregiudiziale - che fanno sostanzialmente riferimento al contrasto tra la normativa slovacca (legge n. 315/2001) e la direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 sulla diversa natura del “servizio di guardia”, da intendersi, per l'una, come periodo di tempo successivo alla prestazione del servizio pubblico (distinto, pertanto, dall'orario di lavoro) e, per l'altra, diversamente, da qualificare e computare, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, come orario di lavoro - si intendono evidenziare taluni significativi effetti riflessi che potrebbero derivare dall'applicazione di tale istituto.

Se, infatti, dall'esame del quadro normativo e giurisprudenziale europeo di riferimento non sembrano emergere dubbi sul fatto che i periodi di reperibilità rientrino nell'orario di lavoro, in quanto il periodo di guardia restringerebbe considerevolmente la possibilità per il dipendente di compiere altre attività e andrebbe, pertanto, qualificato come “orario di lavoro” in contrapposizione

al “periodo di riposo”, appare utile segnalare una interessante pronuncia della Corte di Cassazione, che è recentemente intervenuta a chiarire gli effetti di natura economico-finanziaria di tale regime disciplinatorio.

Nella *sentenza del 22 novembre 2023, n. 32418*, pronunciata nell’ambito di una controversia instaurata da alcuni vigili del fuoco, addetti ai servizi antincendio e dipendenti della base militare USA di Napoli - ove i ricorrenti rivendicavano il pagamento (per le 8 ore di prestazione notturna svolte per ogni turno di lavoro) delle maggiorazioni previste per il lavoro straordinario, con detrazione dell’indennità di pernottamento percepita - la Cassazione, dopo aver ribadito, in adesione all’approccio binario, che i periodi di reperibilità costituiscono incontrovertibilmente “orario di lavoro” e non di “riposo”, ha inteso differenziare il regime retributivo della reperibilità nel caso di servizio effettivamente prestato dal dipendente (lavoro attivo) da quello in assenza di prestazione lavorativa (inattività).

Ad avviso della Cassazione, nella prima fattispecie, in cui la reperibilità si è, di fatto, tradotta nello svolgimento del servizio, sussistono le obbligazioni datoriali sul pagamento della retribuzione, nella seconda, invece, in mancanza di esecuzione della prestazione lavorativa, non può essere imposto il medesimo trattamento economico previsto per la reperibilità in lavoro attivo e la disponibilità assicurata dal dipendente andrebbe retribuita con un’indennità (*in tal senso anche CGUE causa C – 266/2014; C-344/19 e causa C – 580/19; Cass. n. 34125/2019*).

A conclusione di tale disamina, giova, infine, evidenziare che, a parere del supremo organo di giurisdizione, la disciplina delle modalità di retribuzione dei dipendenti per i periodi di guardia non rientra nell’ambito della direttiva 2003/88/CE, ma in quello delle pertinenti disposizioni di diritto nazionale. Ne deriva, quindi, che la summenzionata direttiva tratta unicamente i profili giuridici dell’organizzazione dell’orario di lavoro e non osta all’applicazione della disciplina nazionale di uno Stato membro o di un contratto collettivo di lavoro che contemplino, per il tempo di guardia, un regime retributivo differenziato.

Quadro normativo

Art. 2, par. 1, della Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 concernente taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro.

“Ai sensi della presente direttiva si intende per: 1) «orario di lavoro»: qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell’esercizio della sua attività o delle sue funzioni, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali; 2) «periodo di riposo»: qualsiasi periodo che non rientra nell’orario di lavoro”.

Orientamenti giurisprudenziali

Corte di Giustizia UE, V Sezione, sent. 21 febbraio 2018, causa C-518/15.

“Il fattore determinante per la qualificazione come «orario di lavoro», ai sensi della direttiva 2003/88, è costituito dal fatto che il lavoratore è costretto a essere fisicamente presente nel luogo stabilito dal datore di lavoro e a tenersi a disposizione del medesimo per poter immediatamente fornire le opportune prestazioni in caso di bisogno. Occorre considerare, infatti, che tali obblighi, i quali rendono impossibile ai lavoratori interessati di scegliere il luogo in cui stare durante le ore di guardia, rientrano nell’esercizio delle loro funzioni”.

“L’articolo 2 della direttiva 2003/88 deve essere interpretato nel senso che le ore di guardia che un lavoratore trascorre al proprio domicilio con l’obbligo di rispondere alle convocazioni del suo datore di lavoro entro 8 minuti, obbligo che limita molto fortemente le possibilità di svolgere altre attività, devono essere considerate come «orario di lavoro»”.

“E’ pacifico che la direttiva 2003/88 non disciplini la questione della retribuzione dei lavoratori, aspetto che esula, ai sensi dell’articolo 153, paragrafo 5, TFUE, dalla competenza dell’Unione. Gli Stati membri possono pertanto prevedere, nel loro diritto nazionale, che la retribuzione di un lavoratore in «orario di lavoro» differisca da quella di un lavoratore in «periodo di riposo» e ciò anche al punto di non accordare alcun tipo di retribuzione durante tale periodo.”

Cassazione, 22 novembre 2023, n. 32418

“La reperibilità costituisce orario di lavoro (con le corrispondenti obbligazioni datoriali sul pagamento della retribuzione) nel caso in cui i vincoli imposti al lavoratore in regime di reperibilità comprimano significativamente la facoltà del medesimo lavoratore di gestire liberamente, nel corso dello stesso periodo, il proprio tempo libero. Evidenziano che, secondo la nozione UE, la definizione di “orario di lavoro” va intesa in opposizione a quella di “riposo”, con reciproca esclusione delle due nozioni”.

“La modalità di retribuzione dei lavoratori per i periodi di guardia rientra

nell'ambito non della direttiva 2003/88, bensì di quello delle disposizioni pertinenti di diritto nazionale. Suddetta direttiva non osta di conseguenza all'applicazione della disciplina di uno Stato membro, di un contratto collettivo di lavoro o di una decisione di un datore di lavoro il quale, ai fini della retribuzione di un servizio di guardia, prenda in considerazione in modo differente i periodi nel corso dei quali sono state realmente effettuate prestazioni di lavoro e quelli durante i quali non è stato realizzato nessun lavoro effettivo, anche quando i periodi in parola devono essere considerati, nella loro integralità, come "orario di lavoro" ai fini dell'applicazione della summenzionata direttiva."

PARERE N. 4

Diritti sindacali delle Organizzazioni sindacali non rappresentative

Caso pratico: richiesta di elementi informativi da parte dell'Ufficio Affari Legislativi e Parlamentari in ordine all'atto di sindacato ispettivo n. [...] in cui si richiede di chiarire il contenuto e la portata dei diritti sindacali spettanti alle Organizzazioni Sindacali non rappresentative nell'ambito del sistema delle relazioni sindacali del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile.

Parere

In riscontro alla nota prot. n. [...] del [...] inerente all'atto di sindacato ispettivo indicato in oggetto, si forniscono, per i profili di competenza di questa Direzione Centrale, i seguenti elementi informativi.

Nell'ambito del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, il sistema delle relazioni sindacali si fonda su un chiaro e ben delineato assetto normativo dei diritti e delle libertà sindacali.

Più specificatamente, si distinguono le "prerogative sindacali" esercitabili nei luoghi di lavoro, riconosciute solamente alle organizzazioni sindacali rappresentative e i "diritti sindacali", di portata più generale, di cui possono beneficiare tutte le organizzazioni sindacali, comprese quelle non rappresentative.

In tale cornice, tra i diritti sindacali di base riconosciuti anche alle organizzazioni sindacali non rappresentative rientrano il diritto di informazione sulle "più rilevanti attività di carattere generale dell'Amministrazione" (nota dell'Ufficio I - Gabinetto del Capo Dipartimento prot. n. 636/S104/1 del 25

marzo 2009) ed il diritto di accesso documentale di cui agli articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990, azionabile da parte di tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, in presenza dei presupposti normativi previsti (*“interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”*).

Ferma restando la diversa latitudine dei diritti di informazione riconosciuti alle organizzazioni sindacali rappresentative e non rappresentative (più estesa per le prime e più circoscritta per le seconde), secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, richiamato anche dall’interrogante (*Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 gennaio 2012, n. 1034; 20 novembre 2013, n. 5511, Sez. III, 4 maggio 2012, n. 2559, Sez. II, 8 febbraio 2024, n. 1295*), la rappresentatività del sindacato non inciderebbe sulla legittimazione attiva a richiedere l’accesso agli atti, avendo la richiesta di accesso un *“carattere accessorio e complementare rispetto ai diritti di informazione”*.

Pertanto, la distinzione tra sindacati rappresentativi e non rappresentativi rilevarebbe solo ai fini della partecipazione alle trattative ed alla conclusione degli accordi sindacali, *“ma non può incidere sulla diversa e autonoma disciplina del diritto di accesso di cui alla l. n. 241 del 1990”*.

Ciò premesso, nel condividere tale orientamento giurisprudenziale - che trova, tra l’altro, un substrato normativo anche nel T.U. sul Pubblico Impiego, che prevede che *“a tutte le organizzazioni sindacali vengano garantite adeguate forme di informazione e di accesso ai dati”*, nel rispetto della normativa in materia di riservatezza (articolo 43, comma 12, del decreto legislativo n. 165/2001) - si evidenzia come il corretto svolgimento delle relazioni sindacali comporti la necessità di bilanciare la tutela delle libertà sindacali, costituzionalmente previste dagli artt. 39 e 40, con altri principi di pari rango, quali la trasparenza, l’imparzialità e il buon andamento dell’azione amministrativa (non potendosi, ad esempio, l’accesso agli atti tradurre, di fatto, in un aggravio procedurale, mediante lo svolgimento di un’attività eccessivamente onerosa da parte dell’Amministrazione).

Da ultimo, sotto il profilo dei limiti al diritto di accesso, giova evidenziare come anche in tale ambito sindacale trovi applicazione il regime delle esclusioni di cui all’articolo 24 della legge n. 241/1990, non essendo ammissibili *“istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell’operato delle Pubbliche Amministrazioni”*. Limite che, si fa notare, non opera, invece, nel caso dell’ac-

cesso civico generalizzato (cd. FOIA), che, in un'ottica di prevenzione del fenomeno corruttivo e di massima tutela della trasparenza dell'azione amministrativa, ha tra le sue finalità proprio quella di “favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico” (articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013).

Quadro normativo

Costituzione della Repubblica Italiana (artt. 39, 40);

Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei Lavoratori);

Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Legge sul procedimento amministrativo);

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (T.U. del Pubblico Impiego);

Decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217 (Ordinamento del personale del C.N.VV.F.);

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni”;

CCNQ del 7 agosto 1998;

CCNL quadriennio normativo 1998-2001;

CCNLI del 24 aprile 2002;

CCI del 30 luglio 2002;

CCNL quadriennio normativo 2002-2005;

D.P.R. del 7 maggio 2008 “Recepimento dell'accordo sindacale integrativo per il personale direttivo e dirigente del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco”;

D.P.R. del 7 maggio 2008 “Recepimento dell'accordo sindacale integrativo per il personale non direttivo e dirigente del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco”;

D.P.R. del 17 giugno 2022, n. 120 “Recepimento dell'accordo sindacale per il personale direttivo e dirigente del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, per il triennio 2019-2021”;

D.P.R. del 17 giugno 2022, n. 121 “Recepimento dell'accordo sindacale per il personale non direttivo e non dirigente del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, per il triennio 2019-2021”.

Articolo 43, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (T.U. del Pubblico Impiego) “A tutte le organizzazioni sindacali vengano garantite adeguate forme di informazione e di accesso ai dati, nel rispetto della legislazione sulla riservatezza delle informazioni [...]”

Articolo 24, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Legge sul procedimento amministrativo) “Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell’operato delle Pubbliche Amministrazioni.”

Nota dell’Ufficio I - Gabinetto del Capo Dipartimento prot. n. 636/S104/1 del 25 marzo 2009 “Le Organizzazioni sindacali non rappresentative, in quanto non titolari di prerogative sindacali, possono beneficiare dei diritti stabiliti dallo Statuto dei lavoratori [...]”.

Per quanto riguarda, invece, il diritto di informazione appare opportuno - nel rispetto della correttezza delle relazioni sindacali - che le Organizzazioni non rappresentative vengano informate delle più rilevanti attività di carattere generale dell’Amministrazione.

Resta disponibile per tutte le Organizzazioni sindacali la possibilità di presentare istanza di accesso ai dati personali attinenti uno o più lavoratori, su delega o procura, come pure la facoltà di esercitare il diritto di accesso a documenti amministrativi in materia di gestione del personale, nel rispetto dei limiti e delle modalità previsti dalle norme vigenti e per salvaguardare un interesse giuridicamente rilevante di cui sia portatore il medesimo sindacato, ai sensi della Legge 241/90.”

Orientamenti giurisprudenziali

Consiglio di Stato, Sez. Adunanza Plenaria 24 aprile 2012, n. 7

“[...] l’istanza di ostensione degli atti non può costituire uno strumento surrogatorio di sindacato generalizzato sull’azione amministrativa, volto alla verifica della legittimità e dell’efficienza dell’azione amministrativa.

[...] 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 giuri-

dicamente 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 ostacolandone il soddisfacimento.”

Consiglio di Stato, Sez. III, 9 settembre 2014, n. 4580

“[...] il diritto alla informazione diretta e tempestiva è funzionale alla necessità di esercitare le funzioni primarie che spettano a qualsiasi sindacato per la tutela dei diritti dei propri iscritti, a prescindere dal concorso alla formazione di contratti nazionali.”

Consiglio di Stato, Sez. II, 8 febbraio 2024, n. 1295

“[...] sussiste il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione (C.d.S., Sez. VI, 23 gennaio 2012, n. 1034; 20 novembre 2013, n. 5511), purché l'accesso non configuri una forma di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'amministrazione datrice di lavoro (C.d.S., Sez. III, 4 maggio 2012, n. 2559).

[...] la circostanza che nel caso di specie il sindacato richiedente l'accesso non sia rappresentativo non incide affatto sulla sua legittimazione (nonché sulla sua astratta titolarità dell'interesse) ad agire, giacché proprio attraverso l'esercizio del diritto di accesso può acquisire quegli atti e documenti che gli sarebbe precluso conoscere - anche per intero - per effetto dei diritti di informazione derivanti dagli accordi sindacali in materia; infatti la richiesta di accesso ha carattere accessorio e complementare rispetto ai diritti di informazione, differenziandosene solo per il contenuto (e la forma). Inoltre la distinzione tra sindacati rappresentativi e non rappresentativi è rilevante ai fini della partecipazione alle trattative e alla conclusione degli accordi sindacali, ma non può incidere sulla diversa e autonoma disciplina del diritto di accesso di cui alla l. n. 241 del 1990.”

PARERE N. 5

Obbligo delle Amministrazioni comunali in materia di approvvigionamento idrico per finalità di pubblico soccorso

Caso pratico: quesito formulato dal Comando dei Vigili del Fuoco di [...] in ordine alla richiesta di pagamento delle fatture relative al consumo idrico per lo svolgimento delle attività di soccorso tecnico urgente.

Parere

In riscontro alle note indicate in oggetto, con le quali è stato richiesto un parere legale in ordine al pagamento delle fatture relative al consumo idrico per lo svolgimento delle attività di soccorso tecnico urgente, si condividono le osservazioni formulate da codesto Comando nell'allegata documentazione, esaminate e validate anche dalla competente Avvocatura Distrettuale dello Stato di [...] con il parere n. [...]

Da una ricostruzione del quadro normativo di riferimento emerge, infatti, con chiarezza che grava sulle amministrazioni comunali l'onere di assicurare, nell'ambito del territorio di competenza, la messa a disposizione delle risorse idriche per scopi di pubblica utilità.

In particolare, a seguito delle modifiche apportate con il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97, all'articolo 24, comma 14, del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, è stato espressamente previsto, mediante reviviscenza del contenuto di una precedente disposizione normativa abrogata (articolo 27 della legge n. 1570/1941), che i Comuni debbano provvedere, nell'ambito delle risorse disponibili nei relativi bilanci, alla installazione ed alla manutenzione degli idranti antincendio stradali.

Inoltre, con riferimento allo svolgimento delle attività di protezione civile, come correttamente evidenziato anche da codesto Comando, è previsto che i Comuni, con il concorso dei gestori del servizio idrico integrato, siano tenuti ad assicurare la funzionalità degli idranti e la messa a disposizione di ulteriori punti d'acqua per il rifornimento idrico dei mezzi di soccorso durante le emergenze (d.P.C.M. del 30 aprile 2021, par. 2.4.2, lettera j).

Nell'ambito di tale cornice normativa, risulta, pertanto, distintamente delineato l'assetto delle competenze istituzionali. Da un lato è, infatti, riconosciuto

il carattere istituzionale e gratuito delle attività di soccorso tecnico urgente (art. 1 del d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139), finalizzate, quali compiti propri dello Stato, alla tutela dell'incolumità pubblica. Dall'altro, tuttavia, sulla base del principio di leale collaborazione tra i livelli di governo e in attuazione del principio di sussidiarietà verticale, l'onere di garantire l'adeguata disponibilità e accessibilità delle risorse idriche da impiegarsi per scopi di pubblica utilità - come, ad esempio, l'estinzione degli incendi - ricade sulle amministrazioni comunali, quali enti territorialmente competenti e direttamente responsabili dell'organizzazione dei servizi di protezione civile a livello locale (artt. 3-6 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, "Codice della Protezione Civile").

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene che i suddetti oneri economici non possano essere addebitati, né in via diretta né in via surrettizia, al Comando dei Vigili del Fuoco di [...], gravando sul Comune l'obbligo giuridico di garantire l'approvvigionamento idrico necessario per l'efficace espletamento degli interventi di soccorso tecnico urgente, che, tra l'altro, per il principio della "continuità del soccorso pubblico" (art. 62 del d.P.R. 28 febbraio 2012, n. 64 "Regolamento di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco"), non sono suscettibili di subire interruzioni.

Si evidenziano, da ultimo, i profili di responsabilità civile e penale che potrebbero derivare nei confronti del Comune per l'inadeguata o insufficiente presenza sul suolo comunale di punti di prelievo idrico (idranti, bocche antincendio, etc.), laddove si dimostri che tale carenza sia tale da ostacolare le operazioni di soccorso, con allungamento dei tempi di risposta ed incremento significativo dei rischi per l'incolumità delle persone e per l'integrità dei beni e delle strutture coinvolte (*Cassazione Penale, Sez. III, sentenza 25 gennaio 2018 n. 3671/2018; Cassazione Penale, Sez. III, sentenza 15 luglio 2016, n. 30143*).

Preso atto della delicatezza della problematica esaminata, che coinvolge molteplici aspetti giuridici e fattuali e tenuto, altresì, conto della sua rilevanza a livello nazionale, evidenziata anche dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di [...] nel suddetto parere, si ritiene opportuno sottoporre la questione all'attenzione dell'Ufficio del Capo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, che legge per conoscenza, per l'adozione di eventuali uniformi atti di indirizzo. Si allega, a tal fine, la documentazione trasmessa dal Comando dei Vigili del Fuoco di [...] e si resta a disposizione per ogni eventuale chiarimento.

Quadro normativo

Articolo 24 “Interventi di soccorso pubblico”, comma 14, del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139

“14. Le amministrazioni comunali provvedono, nell’ambito delle risorse disponibili nei relativi bilanci, alla installazione ed alla manutenzione degli idranti antincendio stradali.”

D.P.C.M. del 30 aprile 2021, par. 2.4.2, lettera j) “L’organizzazione del soccorso”

“Per la gestione del soccorso tecnico urgente e la difesa dei territori dagli incendi è in ogni caso fondamentale che i Comuni assicurino con il concorso dei gestori del Servizio idrico integrato, come previsto dalla vigente normativa, la funzionalità degli idranti collegati alla rete idrica antincendio, nonché degli ulteriori punti d’acqua previsti per il rifornimento idrico dei mezzi di soccorso, da utilizzare in caso di emergenza, individuati in accordo con le esigenze dei Comandi dei Vigili del Fuoco territorialmente competenti.”

Orientamenti giurisprudenziali

Cassazione Penale, Sez. III, 15 luglio 2016, n. 30143

“[...] la sentenza impugnata ha spiegato che nell’ambito della gestione della sicurezza negli istituti scolastici bisogna distinguere le misure di tipo “strutturale ed impiantistico”, di competenza dell’ente locale proprietario dell’immobile, e titolare del resto del potere di spesa necessario per adottare le dovute misure, e gli adempimenti di tipo unicamente “gestionale” ed organizzativo spettanti invece all’amministrazione scolastica con la conseguenza che, versandosi in fattispecie relativa alla riscontrata assenza di funzionalità dell’impianto idrico antincendio e alla mancata sottoposizione degli estintori alla verifica periodica, altrettanto correttamente il Tribunale ha concluso per la responsabilità dell’imputato, quale dirigente responsabile dell’area tecnica e manutentiva del Comune di Succivo.”

Cassazione Penale, Sez. III, 25 gennaio 2018, n. 3671

“Con sentenza del 16 Settembre 2016, il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, sez. dist. di Caserta, ha dichiarato la penale responsabilità di L.V., quale responsabile dell’Ufficio Lavori Pubblici del Comune di San Nicola la Strada, in ordine alle contravvenzioni di cui all’art. 46 d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e

20 d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139, condannandolo alle pene pecuniarie di legge per aver omesso di predisporre presso la scuola media statale comunale un impianto idrico antincendio conforme alla normativa vigente e di munire il plesso scolastico del certificato di prevenzione incendi.”

PARERE N. 6

Applicazione dell'imposta di bollo agli attestati rilasciati dall'INAIL

Caso pratico: problematica rappresentata dalla Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco [...] in ordine al pagamento dell'imposta di bollo per la certificazione e la verifica di impianti e apparecchi, da effettuarsi ai sensi del D.M. 11 aprile 2011 “Disciplina delle modalità di effettuazione delle verifiche periodiche di cui all'Allegato VII del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nonché i criteri per l'abilitazione dei soggetti di cui all'articolo 71, comma 13, del medesimo decreto legislativo”.

Parere

Si trasmette la nota della Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco [...] prot. n. [...], con la quale è stato inoltrato il parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di [...] in ordine al pagamento dell'imposta di bollo per la certificazione e la verifica di impianti e apparecchi, da effettuarsi ai sensi del D.M. 11 aprile 2011.

Si premette che, in merito alla corretta applicazione dell'imposta di bollo di cui al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 per i certificati di frequenza ai corsi di formazione per gli addetti e i responsabili dei servizi di prevenzione e protezione rilasciati dall'INAIL ai sensi dell'articolo 8-bis del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, è stata già formulata, in data 29 aprile 2008, dal medesimo istituto previdenziale, specifica istanza di interpello all'Agenzia delle Entrate, che, con la risoluzione n. 179/E del 29 aprile 2008, ha chiarito che l'INAIL, in quanto organo avente natura giuridica di “ente pubblico non economico”, non possa beneficiare dell'esenzione prevista dall'articolo 16 della Tabella, allegato B, del D.P.R. n. 642/1972 (riservata alle sole “Amministrazioni dello Stato”) e che l'imposta debba, piuttosto, essere posta a carico dell'INAIL, in applicazione dell'articolo 8 dello stesso decreto, secondo cui nei rapporti con lo Stato il tributo è sempre a carico dell'altra parte.

Nell'allegato parere formulato dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di [...]

viene fermamente ribadito tale orientamento, che fa leva sul carattere cogente e inderogabile del citato articolo 8, che stabilisce testualmente che “*Nei rapporti con lo Stato l'imposta di bollo, quando dovuta, è a carico dell'altra parte, nonostante qualunque patto contrario*”. La norma, nel prevedere che l'imposta di bollo sia a carico del soggetto privato istante, quale parte interessata alla formazione dell'atto, a prescindere da eventuali patti contrari, mira a garantire la neutralità fiscale dell'azione amministrativa e l'irrinunciabilità del credito d'imposta da parte dello Stato. La *ratio* risiede, quindi, nella tutela dell'interesse erariale e nel principio di intrasferibilità dell'onere tributario alla Pubblica Amministrazione nei rapporti con i privati.

Tenuto conto della rilevanza della problematica rappresentata, che è di comune interesse per tutte le strutture territoriali del Corpo Nazionale, si sottopone la questione all'Ufficio del Capo del Corpo, al fine di valutare l'opportunità di avviare, come suggerito dal Direttore Regionale [...], un confronto costruttivo e risolutivo con la competente Direzione Generale dell'INAIL.

Quadro normativo

Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642 “Disciplina dell'imposta di bollo”

- Articolo 8 (Onere del tributo nei rapporti con lo Stato)

“Nei rapporti con lo Stato l'imposta di bollo, quando dovuta, è a carico dell'altra parte, nonostante qualunque patto contrario”

- Articolo 16 della Tabella “Atti, documenti e registri esenti dall'imposta di bollo in modo assoluto” allegato B

“Atti e documenti posti in essere da amministrazioni dello Stato, regioni, province, comuni, loro consorzi e associazioni, nonché comunità montane semprechè vengano tra loro scambiati”.

RISOLUZIONE N. 179/E

DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE DEL 29 APRILE 2008

Oggetto: Istanza di interpello - ART. 11, legge 27 luglio 2000, n. 212. Applicazione dell'imposta di bollo agli attestati rilasciati dall'INAIL.

Con l'interpello specificato in oggetto, concernente la corretta applicazione

dell'imposta di bollo di cui al DPR 26 ottobre 1972, n. 642, ai certificati di frequenza ai corsi di formazione per gli addetti ed i responsabili dei servizi di prevenzione e protezione rilasciati dall'INAIL ai sensi dell'articolo 8-*bis* del d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626 e successive integrazioni e modificazioni, è stato esposto il seguente

QUESITO

L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), ente pubblico non economico, organizza, ai sensi dell'articolo 8-bis del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 e successive integrazioni e modificazioni, corsi di formazione per "Responsabili e Addetti dei Servizi di Prevenzione e Protezione".

Al termine del corso viene rilasciato un attestato di frequenza e di qualifica necessario per poter svolgere l'incarico di responsabile o addetto al servizio di prevenzione e protezione presso amministrazioni pubbliche o datori di lavoro privati. Premesso che gli attestati rilasciati a soggetti privati vengono assoggettati all'imposta di bollo con onere a carico dei partecipanti al corso, si chiedono chiarimenti in merito agli attestati rilasciati ai dipendenti statali.

SOLUZIONE INTERPRETATIVA PROSPETTATA DAL CONTRIBUENTE

L'interpellante prospetta due possibili soluzioni relativamente al trattamento da riservare ai fini dell'imposta di bollo ai certificati rilasciati a fine corso dall'INAIL:

1 – esenzione in base all'articolo 16 della tabella, allegato b, del dpr n. 642 del 1972, indipendentemente dall'utilizzo del fruitore;

2 – assoggettamento all'imposta di bollo fin dall'origine, in base all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al dpr n. 642 del 1972, con onere a carico dell'inail ex articolo 8 del predetto decreto.

Qualora fosse adottata quest'ultima soluzione, si chiede se sia applicabile la previsione dell'articolo 13, terzo comma, punto 15), del DPR n. 642 del 1972, che prevede il pagamento di una sola imposta per un atto che contenga più certificazioni redatte in un unico contesto.

PARERE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

In riferimento al quesito in trattazione non è applicabile il disposto dell'arti-

colo 16 della Tabella, allegato B, del DPR 26 ottobre 1972, n. 642, che prevede l'esenzione dall'imposta di bollo per gli "Atti e documenti posti in essere da Amministrazioni dello Stato, regioni, province, comuni, ... sempreché vengano tra loro scambiati."

Il predetto articolo 16 non trova applicazione nel caso in esame in quanto l'INAIL è un ente pubblico non economico che non rientra tra le amministrazioni dello Stato.

Viceversa, deve ritenersi applicabile l'articolo 1, comma 1, della Tariffa, parte prima, allegata al DPR n. 642 del 1972, il quale stabilisce l'obbligo di pagamento dell'imposta di bollo fin dall'origine e per ogni foglio, nella misura di euro 14,62, per gli "Atti rogati, ricevuti o autenticati da notai o da altri pubblici ufficiali e certificati, estratti di qualunque atto o documento e copie dichiarate conformi all'originale rilasciati dagli stessi".

Considerato che il corso di formazione viene erogato al dipendente statale che lo frequenta su incarico dell'amministrazione di appartenenza, trova altresì applicazione l'articolo 8 del DPR n. 642 del 1972, in base al quale "Nei rapporti con lo Stato l'imposta di bollo, quando dovuta, è a carico dell'altra parte, nonostante qualunque patto contrario". Ne consegue che nel caso in trattazione l'imposta di bollo dovrà essere assolta dall'INAIL.

In riferimento all'ulteriore quesito posto in subordine dall'interpellante, e cioè se nel caso rappresentato sia possibile applicare il terzo comma dell'articolo 13, punto 15), del DPR n. 642 del 1972, si osserva che quest'ultima disposizione stabilisce che "In ogni caso e con il pagamento di una sola imposta possono scriversi sul medesimo foglio ... 15) gli atti contenenti più ... certificazioni o provvedimenti, se redatti in un unico contesto."

Pertanto, posto che la condizione di unicità del contesto deve riferirsi all'aspetto formale (stesso foglio e stessa data), deve ritenersi che qualora la certificazione rilasciata dall'INAIL avvenga con le modalità previste da quest'ultima disposizione l'imposta di bollo è assolta con il pagamento di una sola imposta. In senso conforme devono intendersi le affermazioni rese con risoluzione 18 maggio 2006, n. 70.

Ovviamente, qualora la certificazione rilasciata dall'INAIL riguardi il singolo partecipante, l'imposta di bollo dovrà essere corrisposta per ogni attestato

rilasciato. Parimenti, in forza di quanto stabilito dall'articolo 1, primo comma, della Tariffa, parte prima, allegata al DPR n. 642 del 1972, l'imposta di bollo dovrà essere assolta fin dall'origine nella misura di euro 14,62 per ogni foglio qualora l'INAIL rilasci al singolo partecipante al corso un "...estratto di qualunque atto o documento e copie dichiarate conformi all'originale".

Le Direzioni Regionali vigileranno affinché i principi enunciati nella presente risoluzione vengano applicati con uniformità.

Orientamenti giurisprudenziali

Cassazione Civile, Sez. trib., 16 gennaio 2009, n. 938

"Nelle disposizioni normative che, in tema di [...] imposta di bollo (Tabella Allegato B, punto 22, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642), prevedono l'esenzione dello Stato od usano, sempre a fini di esenzione, l'espressione "a favore dello Stato" o "nell'interesse dello Stato", la parola "Stato" deve intendersi riferita allo "Stato-persona", e non a qualsiasi soggetto, pubblico o privato, che svolga attività amministrativa oggettiva".

PARERE N. 7

Analisi tecnico-giuridica del concetto di "rischio grave e imminente" di cui all'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo n. 105/2015. Profili applicativi per gli impianti di interesse strategico nazionale

Caso pratico: quesito formulato dalla Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco [...] in ordine alla corretta interpretazione del concetto di "rischio grave e imminente" di cui all'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo n. 105/2015, come modificato dal decreto-legge n. 63/2024 relativamente agli impianti di interesse strategico nazionale.

Parere

In riscontro alla nota prot. n. [...] del [...] dell'Ufficio del Capo del CNVVF, con la quale è stata trasmessa la richiesta di parere formulata dalla Direzione Regionale VV.F. [...] in merito alla corretta interpretazione della normativa richiamata in oggetto, si fornisce il seguente parere.

Ai sensi dell'articolo 17, comma 3, del d.lgs. n. 105/2015, come modificato dall'articolo 14, comma 1, del D.L. n. 63/2024, convertito con modificazioni

dalla L. 12 luglio 2024, n. 101, nei casi in cui dalla valutazione del rapporto di sicurezza emergano carenze che non determinino un “*rischio grave e imminente*”, e qualora l’impianto sia qualificato come di interesse strategico nazionale, il Comitato Tecnico Regionale (CTR) dispone misure di salvaguardia in via cautelativa e assegna al gestore un termine non superiore a quarantotto mesi per la trasmissione del rapporto di sicurezza definitivo.

Il concetto di rischio “grave e imminente”, pur non espressamente definito dal legislatore, può essere interpretato sulla base della giurisprudenza amministrativa, della prassi tecnico-normativa in materia di sicurezza industriale, nonché per analogia con altre disposizioni settoriali, in particolare in ambito di salute e sicurezza sul lavoro.

In tale ottica, per “grave” si intende un rischio con potenziale impatto rilevante per la salute delle persone, l’ambiente o le infrastrutture, mentre il termine “imminente” implica una probabilità elevata di accadimento dell’evento dannoso in un arco temporale ristretto e non dilazionabile, tale da giustificare misure di tipo straordinario o interdittivo.

La giurisprudenza del *Consiglio di Stato* (*sentenza n. 4802/2021*) ha chiarito che, per configurare un rischio grave e imminente, è necessario che il pericolo non sia solo puramente ipotetico o potenziale, “*fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente*”, ma effettivo e attuale, dimostrabile sulla base di evidenze oggettive e verificabili, come ad esempio nel caso di malfunzionamenti critici di impianti contenenti sostanze pericolose, degrado strutturale di elementi di contenimento, indisponibilità di sistemi di sicurezza o la presenza di scenari incidentali con alta probabilità di realizzazione nel breve periodo.

In relazione agli impianti qualificati di interesse strategico nazionale, si evidenzia che la disciplina introdotta con il comma 3 dell’articolo 17, nella formulazione vigente, risponde all’esigenza di garantire la continuità operativa di siti produttivi e infrastrutture ritenute essenziali per l’economia o la sicurezza del Paese, nel rispetto dei principi di prevenzione e precauzione.

Sotto il profilo giuridico, si osserva che tale regime “speciale” (così come qualificato anche dal Coordinamento nazionale di cui all’articolo 11 del d.lgs. n. 105/2015 nell’allegata nota di risposta al CTR [...]) non introduce deroghe sostanziali in materia di sicurezza, ma consente una gestione progressiva delle non conformità emerse, purché sia esclusa la presenza di un rischio immediatamente concretizzabile.

Spetta, infatti, al CTR, nell'esercizio delle proprie competenze tecnico-consultive, valutare puntualmente le condizioni di esercizio dello stabilimento, sulla base di relazioni tecniche, sopralluoghi, simulazioni e ogni altro elemento utile, al fine di accertare se le carenze riscontrate siano tali da configurare o meno una situazione di pericolo concreto e attuale. Qualora, all'esito dell'istruttoria, non emergano evidenze in tal senso, il CTR può disporre l'applicazione del comma 3, adottando misure di salvaguardia congrue e coerenti con il livello di rischio effettivamente riscontrato e stabilendo un termine, non superiore a quarantotto mesi, per l'adeguamento definitivo del rapporto di sicurezza. Resta inteso che, in presenza di condizioni che comportino, invece, un rischio certo e prossimo, troverà applicazione il comma 2 del medesimo articolo, con possibilità di sospensione o divieto dell'attività fino alla rimozione del pericolo.

Alla luce delle considerazioni svolte, si ritiene che l'applicazione della disciplina di cui all'articolo 17, comma 3, del d.lgs. n. 105/2015, come modificato dal D.L. n. 63/2024, debba avvenire esclusivamente a seguito di una valutazione puntuale e documentata, da parte del CTR competente, circa l'assenza di un rischio grave e imminente. Tale approccio consente di contemperare le esigenze di sicurezza industriale con quelle di continuità operativa degli impianti strategici, nel rispetto dei principi di prevenzione, precauzione e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Resta ferma la disponibilità di questa Direzione Centrale a fornire eventuali ulteriori chiarimenti o supporto giuridico-normativo.

Quadro normativo

Articolo 17 del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105 "Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose", come modificato dall'articolo 14, comma 1, del D.L. n. 63/2024, convertito con modificazioni dalla L. 12 luglio 2024, n. 101.

Art. 17

(Procedura per la valutazione del rapporto di sicurezza)

"1. Il CTR di cui all'articolo 10 effettua le istruttorie per gli stabilimenti soggetti alla presentazione del rapporto di sicurezza ai sensi dell'articolo 15, con oneri a carico dei gestori, e adotta altresì il provvedimento conclusivo. Ove lo stabilimento sia in possesso di autorizzazioni ambientali, il CTR esprime le proprie determinazioni tenendo conto delle prescrizioni ambientali.

2. Per i nuovi stabilimenti o per le modifiche individuate ai sensi dell'articolo 18, il CTR avvia l'istruttoria all'atto del ricevimento del rapporto preliminare di sicurezza. il comitato, esaminato il rapporto preliminare di sicurezza, effettuati i sopralluoghi eventualmente ritenuti necessari, rilascia il nulla-osta di fattibilità, eventualmente condizionato ovvero, qualora l'esame del rapporto preliminare abbia rilevato gravi carenze per quanto riguarda la sicurezza, formula la proposta di divieto di costruzione, entro quattro mesi dal ricevimento del rapporto preliminare di sicurezza, fatte salve le sospensioni necessarie all'acquisizione di informazioni supplementari, non superiori comunque a due mesi. a seguito del rilascio del nulla-osta di fattibilità il gestore trasmette al CTR il rapporto definitivo di sicurezza relativo al progetto particolareggiato. il comitato, esaminato il rapporto definitivo di sicurezza, esprime il parere tecnico conclusivo entro il termine di quattro mesi dal ricevimento del rapporto di sicurezza, comprensivo dei necessari sopralluoghi. nell'atto che conclude l'istruttoria sono indicate le valutazioni tecniche finali, le eventuali prescrizioni integrative e, qualora le misure che il gestore intende adottare per la prevenzione e per la limitazione delle conseguenze di incidenti rilevanti risultino nettamente inadeguate ovvero non siano state fornite le informazioni richieste, è disposto il divieto di inizio di attività.

3. In tutti gli altri casi il CTR, ricevuto il rapporto di sicurezza, avvia l'istruttoria e, esaminato il rapporto di sicurezza, esprime le valutazioni di propria competenza entro il termine di quattro mesi dall'avvio dell'istruttoria, termine comprensivo dei necessari sopralluoghi, fatte salve le sospensioni necessarie all'acquisizione di informazioni supplementari, che non possono essere comunque superiori a due mesi. nell'atto che conclude l'istruttoria sono indicate le valutazioni tecniche finali, le eventuali prescrizioni integrative e, qualora le misure adottate dal gestore per la prevenzione e per la limitazione delle conseguenze degli incidenti rilevanti siano nettamente insufficienti, è disposta la limitazione o il divieto di esercizio. per gli impianti di interesse strategico nazionale, se dalla valutazione del rapporto di sicurezza emergono carenze dalle quali non deriva un rischio grave e imminente, il CTR dispone in via cautelativa misure di salvaguardia e (assegna un termine) non superiore a quarantotto mesi per la definitiva trasmissione del rapporto di sicurezza. decorso tale termine, qualora le misure adottate dal gestore per la prevenzione e la limitazione delle conseguenze degli incidenti rilevanti (siano nettamente) insufficienti, è disposta la limitazione o il divieto di esercizio. la limitazione di esercizio è disposta con riferimento all'impianto, al deposito, alla attrezzatura o alla infrastruttura cui è specificamente riferibile la carenza rilevata.

4. Gli atti adottati dal CTR ai sensi dei commi 2 e 3 sono trasmessi agli enti rappresentati nel CTR, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, all'ISPRA, al Ministero dell'interno e alla Prefettura territorialmente competente.

5. Il gestore dello stabilimento partecipa, anche a mezzo di un tecnico di sua fiducia, all'istruttoria tecnica prevista dal presente decreto. la partecipazione può avvenire attraverso l'accesso agli atti del procedimento, la presentazione di eventuali osservazioni scritte e documentazioni integrative, la presenza in caso di sopralluoghi nello stabilimento. qualora ritenuto necessario dal comitato, il gestore può essere chiamato a partecipare alle riunioni del comitato stesso e del gruppo di lavoro incaricato dello svolgimento dell'istruttoria.

6. L'istruttoria per il rilascio del nulla osta di fattibilità comprende la valutazione del progetto delle attività soggette al controllo dei vigili del fuoco ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151.

7. Le istruttorie di cui ai commi 2 e 3 comprendono sopralluoghi tesi a garantire che i dati e le informazioni contenuti nel rapporto di sicurezza descrivano fedelmente la situazione dello stabilimento e a verificare l'ottemperanza alle prescrizioni. tali sopralluoghi sono effettuati anche ai fini delle verifiche di prevenzione incendi”.

Orientamenti giurisprudenziali

Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 maggio 2021, n. 3597

“[...] l'applicazione concreta del principio di precauzione, fondandosi sul nesso valutazione del rischio-necessità della misura, presuppone l'esistenza di un rischio specifico che è tale solo quando non possa escludersi, sulla base di elementi obiettivi, che l'intervento umano su un determinato sito lo pregiudichi in modo significativo. L'attuazione della misura adottata sulla base di tale principio è dunque condizionata ad una valutazione quanto più possibile completa dei rischi calata nella concretezza del contesto spazio-temporale di riferimento, valutazione che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura”.

Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 giugno 2021, n. 4802

“[...] l'applicazione di misure fondate sul principio di precauzione presuppone l'esistenza di un rischio specifico all'esito di una valutazione quanto più

possibile completa, condotta alla luce dei dati disponibili che risultino maggiormente affidabili e che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura [...] Si rifiuta un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente”.

PARERE N. 8

Limiti di età per l'accesso ai concorsi pubblici nelle Forze di polizia e nei Corpi dello Stato

Caso pratico: richiesta di elementi informativi da parte dell'Ufficio Affari Legislativi e Parlamentari in ordine all'atto di sindacato ispettivo n. [...] relativo alla disciplina dei limiti di età previsti per l'accesso ai concorsi pubblici nelle Forze di polizia e nei Corpi dello Stato, con particolare riferimento al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Parere

In riscontro alla richiesta di elementi informativi relativi all'atto di sindacato ispettivo indicato in oggetto, concernente i limiti di età previsti per l'accesso ai concorsi pubblici nelle Forze di polizia e nei Corpi dello Stato, con particolare riferimento al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, si rappresentano, per i profili di competenza di questa Direzione Centrale, le seguenti osservazioni. La fissazione di limiti anagrafici per la partecipazione ai concorsi pubblici nel Corpo Nazionale trova fondamento in una disciplina normativa e regolamentare che tiene conto della particolare natura dei compiti istituzionali svolti dal personale operativo, caratterizzati da elevata intensità fisica, impegno prolungato, esposizione a condizioni ambientali gravose e necessità di prontezza e reattività in situazioni di emergenza.

Tale impostazione è coerente con il “principio di specificità” delle Forze di polizia e dei Corpi dello Stato, come definito dall'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183 sui lavori usuranti, secondo cui l'ordinamento, l'organizzazione e le modalità di impiego del personale dei comparti sicurezza, difesa e soccorso pubblico devono essere definiti tenendo conto delle particolari esigenze funzionali, delle condizioni di impiego e delle connesse peculiarità professionali.

In tale ottica, la previsione di limiti di età specifici risponde all'esigenza di assicurare un adeguato standard di efficienza operativa e di prontezza d'inter-

vento nel lungo periodo, in coerenza con la missione istituzionale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e con la tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza e all'incolumità dei cittadini.

Sotto il profilo normativo, si osserva che tali limiti sono stati definiti, in attuazione dell'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127, con il decreto del Ministro dell'Interno 5 novembre 2019, n. 167, che disciplina i limiti minimi e massimi di età per l'ammissione ai concorsi pubblici e alle procedure di accesso ai ruoli del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. L'adozione di tale provvedimento si è resa necessaria ad esito delle modifiche apportate, con i decreti legislativi 29 maggio 2017, n. 97 e 6 ottobre 2018, n. 127, all'assetto ordinamentale del Corpo, recato dal decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.

In particolare, l'articolo 2 del suddetto decreto stabilisce: il limite massimo di 26 anni per i concorsi relativi all'accesso alla qualifica iniziale di vigile del fuoco; 30 anni per l'accesso alla qualifica di ispettore antincendi; 45 anni per i concorsi di accesso ai ruoli tecnico-professionali, che svolgono funzioni di carattere specialistico, non comportanti attività operativa diretta. Sono, altresì, previsti i limiti massimi di 45 e 30 anni per l'accesso, rispettivamente, ai ruoli della banda musicale del Corpo Nazionale e al ruolo degli atleti del gruppo sportivo vigili del fuoco Fiamme Rosse. Per l'accesso ai ruoli del personale direttivo e dirigente del Corpo, invece, è fissato il limite massimo di 35 anni per il ruolo operativo e 45 per quelli tecnico-professionali. Infine, per il solo personale volontario del Corpo che partecipa alle procedure concorsuali di vigile del fuoco, di ispettore antincendi e di vice direttore operativo si applica il limite di età di 37 anni, "con esclusione di ogni altra elevazione".

Sotto il profilo giuridico, giova evidenziare che i suddetti limiti di età sono stati stabiliti nel rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza, in relazione alla peculiare missione istituzionale del Corpo e alle specifiche capacità fisiche e psico-attitudinali richieste per le attività operative. Le disposizioni attualmente in vigore si ispirano alla necessità di garantire la piena efficienza del servizio nel lungo periodo, anche tenuto conto dei complessi percorsi formativi e addestrativi che precedono l'inserimento nelle funzioni operative. Con riferimento al dibattito, anche a livello europeo, circa la compatibilità di tali limiti con il principio di "non discriminazione per età", si richiama la giurisprudenza della *Corte di giustizia dell'Unione europea (VII sez. - sentenza 17 novembre 2022)*, secondo cui l'imposizione di limiti di età nei concorsi pubblici

può costituire una deroga giustificata all'articolo 6 della Direttiva 2000/78/CE, laddove sia motivata da esigenze oggettive e collegata alla natura delle mansioni da svolgere. In particolare, la Corte ha riconosciuto che, per determinati impieghi pubblici che richiedono particolari requisiti fisici e prestazioni in situazioni di emergenza, l'introduzione di un limite massimo di età può essere considerata proporzionata e giustificata (*sentenza CGUE 13 novembre 2014, causa C-416/13, Vital Pérez; e CGUE 15 novembre 2016, causa C-258/15, Salaberria Sorondo*).

In conclusione, pur nella consapevolezza del dibattito in corso, si rappresenta che ogni eventuale modifica dei limiti di età dovrà avvenire all'esito di valutazioni tecniche e giuridiche approfondite, in coerenza con le esigenze operative di servizio e con il quadro normativo di riferimento, anche sovranazionale.

Quadro normativo

Articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127 “Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”.

Art. 3

(Disposizioni in materia di dichiarazioni sostitutive e di semplificazione delle domande di ammissione agli impieghi)

“6. La partecipazione ai concorsi indetti da Pubbliche Amministrazioni non è soggetta a limiti di età, salvo deroghe dettate da regolamenti delle singole amministrazioni connesse alla natura del servizio o ad oggettive necessità dell'amministrazione”.

Articolo 6 della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Articolo 6

(Giustificazione delle disparità di trattamento collegate all'età)

“1. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 2, gli Stati membri possono prevedere che le disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscano discriminazione laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima, compresi giustificati

obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale, e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari.

Tali disparità di trattamento possono comprendere in particolare:

- a) la definizione di condizioni speciali di accesso all'occupazione e alla formazione professionale, di occupazione e di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e di retribuzione, per i giovani, i lavoratori anziani e i lavoratori con persone a carico, onde favorire l'inserimento professionale o assicurare la protezione degli stessi;
- b) la fissazione di condizioni minime di età, di esperienza professionale o di anzianità di lavoro per l'accesso all'occupazione o a taluni vantaggi connessi all'occupazione;
- c) la fissazione di un'età massima per l'assunzione basata sulle condizioni di formazione richieste per il lavoro in questione o la necessità di un ragionevole periodo di lavoro prima del pensionamento.

2. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 2, gli stati membri possono prevedere che la fissazione per i regimi professionali di sicurezza sociale di un'età per poter accedere o aver titolo alle prestazioni pensionistiche o all'invalidità, compresa la fissazione per tali regimi di età diverse per lavoratori o gruppi o categorie di lavoratori e l'utilizzazione, nell'ambito di detti regimi, di criteri di età nei calcoli attuariali non costituisca una discriminazione fondata sull'età purché ciò non dia luogo a discriminazioni fondate sul sesso”.

Articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183 “Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro”.

Art. 19

(Specificità delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco)

“1. Ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, è riconosciuta la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di po-

lizia e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti”.

Articolo 2 del Decreto del Ministro dell'Interno 5 novembre 2019, n. 167 “Regolamento recante norme per l'individuazione dei limiti di età per l'ammissione ai concorsi pubblici e alle procedure selettive di accesso ai ruoli del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco”.

Art. 2
(Limiti massimi di età)

“1. L'ammissione ai concorsi pubblici e alle procedure selettive per l'accesso ai ruoli del personale non direttivo e non dirigente del Corpo Nazionale, di cui al Titolo I del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, è soggetta ai seguenti limiti massimi di età:

- a) ventisei anni nel concorso pubblico per l'accesso alla qualifica di vigile del fuoco;
- b) trenta anni nel concorso pubblico per l'accesso alla qualifica di ispettore antincendi, salvo quanto previsto dall'articolo 19, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217;
- c) quarantacinque anni nelle procedure selettive e nei concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli tecnico-professionali, salvo quanto previsto dagli articoli 78, comma 2, primo periodo, 90, comma 2, primo periodo, 102, comma 2, primo periodo, 114, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217;
- d) quarantacinque anni nei concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli della banda musicale del Corpo Nazionale;
- e) trenta anni nei concorsi pubblici per l'accesso al ruolo degli atleti del gruppo sportivo vigili del fuoco Fiamme Rosse del Corpo Nazionale, salvo quanto previsto dall'articolo 28 della legge 4 novembre 2010, n. 183.

2. L'ammissione ai concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli del personale direttivo e dirigente del corpo nazionale, di cui al titolo ii del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, è soggetta ai seguenti limiti massimi di età:

- a) trentacinque anni nel concorso pubblico a vice direttore, salvo quanto

previsto dall'articolo 143, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217;

b) quarantacinque anni nei concorsi pubblici di accesso ai ruoli tecnico-professionali, salvo quanto previsto dagli articoli 155, comma 3, primo periodo, 164, comma 3, primo periodo, 173, comma 3, primo periodo, 180, comma 2, primo periodo, 190, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.

3. Per il solo personale volontario del corpo nazionale che partecipa alle procedure concorsuali di cui al comma 1, lettere a) e b), e al comma 2, lettera a), si applica il limite di età di trentasette anni di cui all'articolo 12, comma 2, della legge 10 agosto 2000, n. 246, con esclusione di ogni altra elevazione”.

Orientamenti giurisprudenziali

Corte di giustizia dell'Unione europea, Sez II, sentenza 13 novembre 2014
“[...] la Corte ha giudicato proporzionata una misura consistente nel fissare in 30 anni l'età massima per l'assunzione nel servizio tecnico di medio livello dei vigili del fuoco giacché un limite del genere risultava necessario per garantire il carattere operativo e il buon funzionamento del servizio in questione. La Corte, tuttavia, è arrivata a siffatta conclusione solamente dopo aver constatato, sulla base di dati scientifici ad essa sottoposti, che alcuni compiti assegnati ai componenti del servizio tecnico di medio livello dei vigili del fuoco, come la lotta agli incendi, necessitavano di capacità fisiche «particolarmente elevate» e che pochissimi funzionari di età superiore ai 45 anni avrebbero le capacità fisiche per svolgere tale attività. Secondo la Corte, un'assunzione in età avanzata comporterebbe che un eccessivo numero di funzionari non potrebbe essere assegnato ai compiti più impegnativi dal punto di vista fisico. Parimenti, un'assunzione siffatta non consentirebbe che i funzionari così impiegati siano assegnati a detti compiti per una durata sufficientemente lunga. Infine, l'organizzazione ragionevole del corpo dei vigili del fuoco professionali richiede, per il servizio tecnico di medio livello, una correlazione tra i lavori impegnativi da un punto di vista fisico e non adatti ai funzionari più anziani e i lavori meno impegnativi dallo stesso punto di vista e adatti a tali funzionari”.

Corte di giustizia dell'Unione europea, Sez. VII, sentenza 17 novembre 2022
“L'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2000/78, prevede che le disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscano discriminazio-

ne laddove siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale, e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari”.

PARERE N. 9

Residenza all'estero e certificazioni mediche per il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco

Caso pratico: richiesta di parere formulata con nota prot. n. [...] dall'Ufficio del Capo del Corpo in merito alla problematica del trasferimento della residenza all'estero da parte del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e delle correlate questioni inerenti alle certificazioni mediche, alle visite fiscali e alle valutazioni di idoneità al servizio.

Parere

Con riferimento alla richiesta di parere formulata con nota prot. n. [...] del [...], inerente alla problematica indicata in oggetto, si rappresentano, per i profili di competenza di questa Direzione Centrale e previo confronto con le Direzioni Centrali in indirizzo, le seguenti considerazioni giuridiche.

La questione sollevata dal Comando VV.F. di [...] concerne la crescente frequenza con cui il personale del Corpo trasferisce la propria residenza all'estero, acquisendo il medico di famiglia nel paese di nuova residenza, con conseguenti problematiche in materia di certificazioni mediche, visite fiscali e valutazioni di idoneità al servizio. Tali circostanze risultano particolarmente critiche in territori confinanti con l'estero, dove il fenomeno incide sull'organizzazione operativa e sulla gestione del servizio di soccorso.

Il quadro normativo di riferimento è costituito, in primo luogo, dall'articolo 12 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (T.U. degli impiegati civili dello Stato), secondo cui il dipendente pubblico ha l'obbligo di risiedere nel luogo in cui ha sede l'ufficio presso cui presta servizio, salvo autorizzazione espressa e motivata del dirigente, rilasciata per rilevanti ragioni e subordinatamente alla condizione che tale diversa residenza non comprometta il regolare adempimento dei doveri d'ufficio. Tale principio è stato confermato dal Consiglio di Stato (*Sez. III, parere n. 590 del 17 aprile 1984*), che ha chiarito che il dovere di residenza posto al dipendente civile dello Stato dall'articolo 12 del T.U. n.

3/1957 si concretizza “nell’obbligo di stabilire effettiva e permanente dimora nel luogo in cui si trova l’ufficio e non anche nell’obbligo dell’iscrizione anagrafica”.

In base a tale disposizione, la residenza all’estero senza autorizzazione può configurare una violazione dell’obbligo di servizio, con possibili riflessi sul piano disciplinare e organizzativo.

L’Amministrazione è, pertanto, legittimata a richiedere l’accertamento della regolarità della posizione anagrafica del personale interessato e, in caso di assenza di autorizzazione, a intraprendere i procedimenti del caso.

Peraltro, la presenza stabile all’estero di un dipendente del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco può compromettere il regolare adempimento dei doveri d’ufficio anche in termini di impedimento fisico a prendere servizio - nell’ipotesi di adozione di specifiche restrizioni anche solo temporanee (quali ad esempio quelle connesse all’emergenza COVID-19 o ad altra emergenza sanitaria) adottate dallo Stato italiano o dal paese estero che impediscano il passaggio di frontiera - ma può essere anche tale da ostacolare l’attivazione delle ordinarie verifiche medico-legali di competenza dell’INPS, come le visite fiscali, oltre che comportare difficoltà nell’accettazione di certificazioni redatte in lingua straniera (per le quali non sembra sussistere, tra l’altro, un obbligo di traduzione in capo ai cittadini europei, secondo le linee guida dell’INPS) o rilasciate da medici non iscritti agli Ordini provinciali dei medici chirurghi e degli odontoiatri.

A tal ultimo riguardo, si rileva che la suprema Corte (*Cassazione Civile, Sezione Lavoro, ordinanza 11 agosto 2022 n. 24697*) ha precisato che la certificazione medica redatta all’estero da un medico straniero priva della cosiddetta “*Apostilla*”, cioè della legalizzazione semplificata, come richiesto dalla Convenzione dell’Aja del 5 ottobre 1961, non ha valore giuridico in Italia e quindi risulta inidonea a giustificare l’assenza dal lavoro, non essendo certificata né la provenienza dell’atto da un soggetto abilitato allo svolgimento della professione sanitaria, né la diagnosi e la prognosi di malattia come attestate da un soggetto competente.

Le motivazioni suddette, identificano, pertanto, chiari elementi di pregiudizio sia per lo svolgimento dei servizi istituzionali di soccorso sia, anche, nei contesti di tutela della salute, sicurezza nei luoghi di lavoro e gestione del personale.

Le problematiche rappresentate sono ulteriormente acuite nel caso del personale specialista, la cui idoneità psicofisica costituisce requisito essenziale per la sicurezza operativa del servizio di soccorso pubblico, nella parte in cui la trasmissione tardiva o incompleta dei certificati, la loro non intellegibilità o la mancanza di conformità ai requisiti del Servizio Sanitario italiano possono, di fatto, impedire la corretta valutazione da parte del medico del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e pregiudicare la tempestività di interventi sanitari o cautelari. Inoltre, la situazione determinerebbe - come già evidenziato anche nella nota di codesto Ufficio, una disparità di trattamento tra personale residente in Italia, assoggettato alle visite fiscali, e personale residente all'estero, sottratto di fatto a tali controlli, in violazione del principio di parità di trattamento tra dipendenti pubblici.

Alla luce di quanto sopra esposto e tenuto, altresì, conto della specificità del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco - normativamente sancita dall'articolo 19 della Legge 4 novembre 2010, n. 183 - che non rende, di certo, assimilabili le funzioni e i compiti espletati dal personale del Corpo a quelle dell'impiegato civile dello Stato, si ritiene che il fenomeno della residenza all'estero del personale del Corpo necessiti di un intervento normativo e regolamentare, volto a ribadire più espressamente ed a rafforzare, nell'ambito della disciplina a carattere speciale, l'obbligo generale di residenza nei pressi della sede di servizio e a prevedere un sistema autorizzativo stringente, subordinando l'eventuale deroga a condizioni rigorose di compatibilità con l'interesse pubblico e con la regolarità del servizio pubblico di soccorso. Ciò, tra l'altro, anche in analogia a quanto già previsto dalla Polizia di Stato, che ha recepito, sia a livello di impianto normativo ordinamentale (D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, art. 48) sia a livello regolamentare (D.P.R. 28 ottobre 1985 n. 782 recante il "Regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza", art. 33), il principio dell'obbligo di residenza nel comune ove ha sede l'ufficio presso il quale viene prestato servizio, salvo casi particolari in cui, previa autorizzazione del capo dell'ufficio, si dimostri che *"la residenza all'estero sia conciliabile col pieno e regolare adempimento d'ogni altro suo dovere"*.

In tale ottica, tenuto conto del processo riformatore in corso, scaturito dall'adozione della legge delega 4 aprile 2025, n. 42, che sta attualmente interessando il Corpo Nazionale, si propone, in tale sede normativa, il recepimento del suddetto obbligo di residenza, sia nella normativa primaria a carattere ordinamentale (d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217) sia, in fase discendente, nei relativi provvedimenti attuativi (D.P.R. 28 febbraio 2012, n. 64, recante il "Regolamento di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco").

Nelle more dell'adozione delle necessarie modifiche normative, le disposizioni presenti nel Regolamento di servizio e, in particolare, gli articoli 7, 18, 20, 27 e 30, che, se lette in combinato disposto tra di loro, fanno emergere l'obbligo, di fatto, per l'appartenente al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco di individuare, come residenza o dimora abituale, un luogo che assicuri l'ottemperanza agli obblighi sanciti dal citato regolamento, soprattutto laddove si prevede l'obbligo di *“comunicare all'Amministrazione la propria residenza e, ove non coincidente, la dimora temporanea, nonché ogni successivo mutamento delle stesse”*.

In via transitoria, si suggerisce, infine, di richiamare formalmente l'attenzione sull'obbligo di vigilanza sul rispetto dell'articolo 12 del D.P.R. n. 3/1957 e si propone la definizione di un protocollo operativo per la gestione delle certificazioni estere e delle valutazioni di idoneità, comprensivo di eventuali obblighi di traduzione giurata e di attestazione di conformità ai criteri sanitari italiani.

Quadro normativo

Articolo 12 - Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, *“Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato”*

Art. 12

(Obbligo della residenza)

L'impiegato deve risiedere nel luogo ove ha sede l'ufficio cui è destinato. Il capo dell'ufficio, per rilevanti ragioni, autorizza l'impiegato a risiedere altrove, quando ciò sia conciliabile col pieno e regolare adempimento d'ogni altro suo dovere; dell'eventuale diniego è data comunicazione scritta all'interessato.

Articolo 7 - Decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2012, n. 64, *“Regolamento di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, ai sensi dell'articolo 140 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217”*

Art. 7

(Doveri generali)

1. Il personale del corpo nazionale, in ragione dei suoi compiti istituzionali, conferma la sua condotta al dovere costituzionale di servire la Repubblica con efficacia, efficienza, professionalità, impegno e responsabilità; rispetta i principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa, ante-

ponendo l'osservanza della legge e dell'interesse pubblico agli interessi privati propri ed altrui.

2. Il personale del Corpo nazionale si comporta in modo tale da favorire l'instaurazione di rapporti di fiducia e collaborazione tra l'amministrazione e i cittadini.

3. Al fine di garantire la migliore qualità del servizio, il personale del corpo nazionale, in coerenza con gli specifici compiti istituzionali, deve in particolare:

- a) collaborare con diligenza, osservando le norme e le disposizioni impartite dall'Amministrazione per l'esecuzione e la disciplina del lavoro anche in relazione alla normativa in materia di sicurezza e di ambiente di lavoro;
- b) rispettare il segreto d'ufficio in merito a notizie relative ai servizi, a provvedimenti o operazioni di qualsiasi natura connessi alle attività istituzionali, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di esercizio del diritto di accesso all'attività amministrativa e di protezione dei dati personali;
- c) non utilizzare a fini privati le informazioni di cui disponga per ragioni d'ufficio;
- d) nei rapporti con il cittadino, prestare adeguata attenzione alle richieste fornendo le risposte, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di esercizio del diritto di accesso all'attività amministrativa e di autocertificazione;
- e) rispettare l'orario di lavoro; adempiere alle formalità previste per la rilevazione delle presenze e non assentarsi dal luogo di lavoro senza l'autorizzazione del responsabile del servizio;
- f) durante l'orario di lavoro, mantenere nei rapporti interpersonali e con gli utenti condotta uniformata a principi di correttezza ed astenersi da comportamenti lesivi della dignità della persona;
- g) non attendere ad occupazioni estranee al servizio e ad attività, che ritardino il recupero psicofisico;
- h) eseguire le disposizioni inerenti all'espletamento delle proprie funzioni o mansioni che gli siano impartite dai superiori. Se ritiene che la disposizione sia palesemente illegittima, il dipendente deve farne rimostranza a chi l'ha impartita, dichiarandone le ragioni; se la disposizione è rinnovata per iscritto ha il dovere di darvi esecuzione. Il dipendente non deve, comunque, eseguire la disposizione quando l'atto sia vietato dalla legge penale o costituisca illecito amministrativo;
- i) avere la massima diligenza nell'uso e nella custodia di mezzi, attrezzature,

dispositivi di protezione individuali, materiali e documenti ad esso affidati per ragioni di servizio, nonché nell'utilizzo degli ambienti e delle strutture in cui opera. Eventuali danneggiamenti, deterioramenti, sottrazioni o smarrimenti del materiale in uso, salvo casi di forza maggiore, devono essere immediatamente segnalati per iscritto ai superiori, specificando le circostanze del fatto;

l) non valersi di quanto è di proprietà dell'Amministrazione per ragioni che non siano di servizio;

m) non chiedere né accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità in connessione con la prestazione lavorativa;

n) osservare scrupolosamente le disposizioni che regolano l'accesso ai locali dell'Amministrazione da parte del personale e non introdurre, salvo che non siano debitamente autorizzate, persone estranee all'Amministrazione stessa in locali non aperti al pubblico;

o) comunicare all'Amministrazione la propria residenza e, ove non coincidente, la dimora temporanea, nonché ogni successivo mutamento delle stesse;

p) in caso di legittimo impedimento alla puntuale presentazione in servizio, il personale ha l'obbligo di darne tempestivo avviso all'ufficio di appartenenza, salvo comprovata impossibilità;

q) astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività dell'Amministrazione, che possano coinvolgere direttamente o indirettamente interessi finanziari, o non finanziari, propri.

4. Per quanto non previsto dal presente regolamento il personale osserva il codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni adottato con il decreto del Ministro per la funzione pubblica 28 novembre 2000, pubblicato nella gazzetta ufficiale del 10 aprile 2001, n. 84, di cui ai commi 1 e 5 dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Orientamenti giurisprudenziali

Consiglio di Stato, Sez. III, parere del 17 aprile 1984, n. 590

“Il dovere di residenza posto al dipendente civile dello Stato dall'articolo 12 del T.U. n. 3/1957 si concretizza nell'obbligo di stabilire effettiva e permanente dimora nel luogo in cui si trova l'ufficio e non anche nell'obbligo dell'iscrizione anagrafica”.

Cassazione Civile, Sez. Lavoro, ordinanza 11 agosto 2022, n. 24697

“In base alla Convenzione sull'abolizione della legalizzazione di atti pubblici

stranieri, adottata a l'Aja il 5 ottobre 1961, e ratificata dall'Italia con legge n. 1253 del 1966, la dispensa dalla legalizzazione è condizionata al rilascio, da parte dell'autorità designata dallo stato di formazione dell'atto, di apposita "Apostille", da apporre sull'atto stesso, o su un suo foglio di allungamento, secondo il modello allegato alla Convenzione, con la conseguenza che, in assenza di tale forma legale di autenticità del documento, il giudice italiano non può attribuire efficacia validante a mere certificazioni provenienti da un pubblico ufficiale di uno Stato estero, pur aderente alla Convenzione". La certificazione medica inviata [...] per avere valore giuridico in Italia avrebbe dovuto contenere, quindi, la Apostille; in caso negativo, la certificazione è priva di ogni valore giuridico in un Paese straniero non assumendo alcuna rilevanza la eventuale traduzione in italiano e, pertanto, non è idonea a giustificare l'assenza perché non è certificata tanto la provenienza dell'atto da un soggetto abilitato allo svolgimento della professione sanitaria, quanto la diagnosi e la prognosi di malattia come attestate da un soggetto competente".

PARERE N. 10

Accesso agli atti ex Legge n. 241/1990, tutela della riservatezza e conservazione documentale con esclusione dell'onere ricostruttivo a carico della Pubblica Amministrazione

Caso pratico: richiesta di parere formulata con nota prot. n. [...] dal Comando dei Vigili del Fuoco di [...] in merito all'istanza di accesso documentale presentata da un dipendente, tramite il proprio legale, avente ad oggetto la documentazione relativa ai "servizi operativi" (fogli di servizio concernenti la turnazione) per gli anni [...].

Parere

In riscontro alla nota in oggetto, si formula il seguente parere in merito all'istanza di accesso documentale presentata dal sig. [...], tramite il proprio legale, avente ad oggetto la documentazione relativa ai "servizi operativi" (fogli di servizio concernenti la turnazione) per il periodo [...].

L'istanza, proposta ai sensi degli articoli 22 e ss. della Legge 7 agosto 1990, n. 241, risulta formalmente ammissibile, in quanto finalizzata alla tutela giurisdizionale di diritti soggettivi dell'interessato.

Nel caso di specie, l'accesso assume carattere ostensivo e si colloca espressamente in un contesto di finalità difensiva, trattandosi di istanza presentata tra-

mite legale, ai fini della tutela di situazioni giuridiche soggettive. In tal senso, trova applicazione l'articolo 24, comma 7, della L. n. 241/1990, che esclude il diniego di accesso qualora questo risulti necessario per curare o difendere i propri interessi giuridici, anche in presenza di documenti contenenti dati personali di terzi, purché l'interesse risulti concreto e attuale.

Tuttavia, l'accesso può e deve essere esercitato unicamente nei limiti della documentazione effettivamente detenuta e ancora conservata dall'Amministrazione, nel rispetto della normativa in materia di gestione e conservazione documentale.

In proposito, si evidenzia che la documentazione oggetto di istanza risale agli anni [...], superando, in alcuni casi, il termine ordinario decennale di conservazione previsto dalla normativa vigente. Qualora i documenti richiesti risultino legittimamente scartati e dunque non più nella materiale disponibilità dell'Amministrazione, non sussiste alcun obbligo di esibizione o di ricostruzione, in quanto il diritto di accesso presuppone la concreta esistenza del documento amministrativo (articolo 22, comma 1, lett. d), L. n. 241/1990).

Tale principio costituisce ormai *ius receptum* nella giurisprudenza amministrativa (*Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2010, n. 8359; Cons. Stato, sez. VII, 30 aprile 2025, n. 3698*), secondo cui non può essere imposto alla Pubblica Amministrazione alcun obbligo di ricostruzione, creazione o elaborazione di atti inesistenti.

Come correttamente evidenziato dal Comando, i fogli di servizio o “turnazioni” sono soggetti ad obbligo di conservazione decennale, in conformità alle vigenti disposizioni archivistiche, in particolare alle “Linee Guida per le Commissioni di sorveglianza sugli archivi e per lo scarto di archivi” (nota DCAFFGEN prot. n. 22343 del 10.12.2018).

Pertanto, alla luce di quanto sopra, il rilascio dei soli documenti riferiti al periodo [...] appare conforme alla normativa vigente, laddove gli atti relativi agli anni precedenti siano stati legittimamente sottoposti a scarto documentale o comunque non risultino più nella disponibilità di codesto Comando. Si conferma, inoltre, la correttezza dell'orientamento espresso in merito alla parziale ostensione dei documenti contenenti dati personali di terzi.

I fogli di servizio includono, infatti, dati riferiti a più dipendenti (nominativi, turnazioni, assegnazioni), che rientrano nella definizione di “dato personale” ai sensi dell’articolo 4 del Regolamento UE 2016/679 (cd. “GDPR - *General Data Protection Regulation*”).

In applicazione dei principi di minimizzazione dei dati e di bilanciamento degli interessi, è legittimo limitare l’accesso mediante oscuramento dei riferimenti identificativi di soggetti terzi (ad es. mediante indicazione del solo nominativo dell’istante), qualora l’interesse conoscitivo possa essere soddisfatto anche in forma anonimizzata.

La procedura proposta dal Comando - consistente nel rilascio dei fogli di servizio con indicazione del solo nominativo del richiedente e oscuramento degli altri - appare, pertanto, pienamente conforme al quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Parimenti, condivisibile è la valutazione secondo cui l’elevato numero di potenziali controinteressati, unitamente alla circostanza che parte di essi risulta verosimilmente in quiescenza, rende, di fatto, non praticabile una preventiva comunicazione individuale ai sensi dell’articolo 3 del D.P.R. n. 184/2006, legittimando il ricorso all’accesso parziale.

In conclusione, la condotta delineata dal Comando, consistente:

- nel rigetto parziale dell’istanza per i documenti anteriori ad Agosto 2015, ove non più conservati;
- nel rilascio parziale e anonimizzato dei fogli di servizio ancora disponibili, con oscuramento dei dati personali riferiti a soggetti terzi, risulta conforme al dettato normativo e rispettosa del necessario bilanciamento tra diritto di accesso e tutela della riservatezza. Pertanto, ad avviso di questa Direzione Centrale, nulla osta alla prosecuzione dell’iter nei termini indicati.

Resta ferma la disponibilità per eventuali ulteriori chiarimenti.

Quadro normativo

Articoli 22, comma 1 e 24, comma 7 - Legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

Art. 22
(Definizioni e principi in materia di accesso)

1. Ai fini del presente capo si intende:
 - a) per “diritto di accesso”, il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;
 - b) per “interessati”, tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso;
 - c) per “controinteressati”, tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall’esercizio dell’accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
 - d) per “documento amministrativo”, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
 - e) per “pubblica amministrazione”, 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.

Art. 24
(Esclusione dal diritto di accesso)

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.

Articolo 4, punto 1), del Regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (cd. “GDPR - *General Data Protection Regulation*”).

Articolo 4
(Definizioni)

Ai fini del presente regolamento s’intende per:

1) «dato personale»: qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale.

Articolo 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184
“Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”

Art. 3

(Notifica ai controinteressati)

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 5, la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi, di cui all'articolo 7, comma 2.

2. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione di cui al comma 1.

Orientamenti giurisprudenziali

Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 novembre 2010, n. 8359

“Sotto un profilo di ordine generale, va ricordato che la pretesa disciplinata dall'art. 22 della legge 241/90 è espressamente riferita ai “documenti amministrativi”, intendendosi per tali ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle Pubbliche Amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa. Il rimedio dell'accesso non può quindi essere utilizzato per indurre o costringere l'Amministrazione a formare atti nuovi rispetto ai documenti amministrativi già esistenti, ovvero a compiere un'attività di elaborazione di dati e documenti, potendo essere invocato

esclusivamente al fine di ottenere il rilascio di copie di documenti già formati e materialmente esistenti presso gli archivi dell'Amministrazione”.

Consiglio di Stato, Sez. VII del 30 aprile 2025, n. 3698

“L’oggetto dell’accesso ai documenti amministrativi si compendia nel diritto a ricevere una copia di un atto già formato e, quindi esistente e comunque detenuto, nel momento in cui viene posta la richiesta di accesso documentale, dall’Amministrazione destinataria di tale richiesta, senza che quest’ultima (ovvero i suoi uffici) sia tenuta a reperire i documenti presso altre Amministrazioni o soggetti ovvero sia tenuta a svolgere complicate attività istruttorie distinte dal mero recupero nel proprio archivio del documento e dall’attività di riproduzione [...]”

PARERE N. 11

Ispezioni mense di servizio: competenza in materia di controllo igienico-sanitario

Caso pratico: richiesta di parere formulata con nota prot. n. [...] dal Comando dei Vigili del Fuoco di [...] in merito alla legittimità dell’intervento ispettivo eseguito in data [...] da parte di tre unità del Nucleo Antisofisticazione e Sanità (NAS) dell’Arma dei Carabinieri di [...] e di due operatori sanitari della USL [...] presso la struttura mensa del Comando dei Vigili del Fuoco di [...].

Parere

In esito alla richiesta di approfondimento pervenuta in merito alla visita ispettiva effettuata in data [...] da parte di tre unità del Nucleo Antisofisticazione e Sanità (NAS) dell’Arma dei Carabinieri di [...] e di due operatori sanitari della USL [...]. presso la struttura mensa del Comando dei Vigili del Fuoco di [...], si osserva quanto segue.

Preliminarmente, si rappresenta che l’accesso è avvenuto a seguito di un esposto inoltrato da parte dell’organizzazione sindacale [...], avente ad oggetto presunte criticità igienico-sanitarie nell’ambito della gestione del servizio di ristorazione, affidato a ditta esterna.

Ciò premesso, ai fini della valutazione della legittimità dell’intervento ispettivo, si rende necessario procedere a una ricostruzione sistematica del quadro normativo applicabile, tenuto conto del bilanciamento tra le prerogative

proprie del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco in materia di sicurezza e riservatezza delle proprie sedi operative e la normativa di settore afferente ai controlli ufficiali lungo la filiera alimentare.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, in attuazione del Regolamento (UE) 2017/625, il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome e le Aziende Sanitarie Locali costituiscono Autorità competenti per pianificare, programmare ed eseguire controlli ufficiali in materia di alimenti e sicurezza alimentare, in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione. In tale contesto rientrano espressamente anche le attività svolte all'interno di mense collettive, ancorché ubicate in strutture pubbliche o appartenenti a Forze dello Stato.

Tale previsione, di rango legislativo nazionale e direttamente connessa a obblighi derivanti da normativa eurounitaria, configura una competenza funzionale e inderogabile in capo alle ASL, comprensiva del potere di accesso nei locali adibiti alla preparazione e somministrazione di alimenti ai fini dell'accertamento delle condizioni igienico-sanitarie, nonché del rispetto della normativa sulla sicurezza alimentare e sulla tracciabilità degli alimenti.

Diversamente, il Decreto Interministeriale 15 aprile 1997, recante l'individuazione delle aree riservate, operative e di sicurezza presso le sedi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, pur prevedendo specifici limiti all'accesso di personale esterno, configura tali restrizioni in funzione dell'esigenza di tutela delle informazioni sensibili, dell'operatività delle strutture e della sicurezza del personale.

Tale normativa ha natura regolamentare e non può costituire, in assenza di circostanze eccezionali (es. presenza di segreti militari, apparati classificati, attività riservate in corso), ostacolo assoluto all'esercizio di potestà pubbliche attribuite per legge ad autorità esterne in materia di sanità pubblica e sicurezza alimentare.

Pertanto, l'accesso da parte delle autorità sanitarie ai locali adibiti alla preparazione e distribuzione di alimenti deve considerarsi legittimo anche qualora tali locali siano ubicati in contesti istituzionali o militari. Tale legittimità è condizionata dalla finalità esclusiva di controllo e verifica della sicurezza alimentare, che rappresenta un interesse pubblico primario e inderogabile.

Tuttavia, l'ingresso in tali aree, soggette a regimi di accesso riservati per mo-

tivi di sicurezza o riservatezza, deve comunque avvenire nel pieno rispetto delle procedure e delle cautele organizzative previste per garantire la tutela della sicurezza e dell'ordine interno, senza che ciò possa impedire l'esercizio dei poteri di controllo e vigilanza attribuiti alle autorità sanitarie.

Di conseguenza, il diniego ingiustificato o ostativo all'accesso da parte delle autorità sanitarie integra un'irragionevole limitazione delle funzioni di tutela della salute pubblica, configurando un atto illegittimo e suscettibile di impugnazione giurisdizionale.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che l'accesso agli ambienti della mensa ubicata presso la sede del Comando, pur ricadente in area riservata ai sensi del citato D.I. 15 aprile 1997, sia legittimamente esercitabile da parte del personale della USL territorialmente competente, laddove finalizzato allo svolgimento di controlli ufficiali ai sensi del d.lgs. n. 27/2021 e del Regolamento (UE) 625/2017.

A completamento del quadro normativo sopra delineato, si evidenzia che, in materia di igiene e sicurezza alimentare nelle mense obbligatorie di servizio del Corpo Nazionale, trova applicazione una disciplina settoriale specifica contenuta nell'articolo 5, comma 1, della legge 10 agosto 2000, n. 246. Tale norma, così come correttamente evidenziato anche da codesto Comando, attribuisce al medico incaricato del Servizio Sanitario presso ciascun Comando dei Vigili del Fuoco un ruolo fondamentale, riconoscendogli, in qualità di "*autorità sanitaria territoriale del Corpo Nazionale*", anche la competenza in materia di controllo igienico-sanitario dei locali destinati alla preparazione ed alla somministrazione di alimenti e bevande per il personale.

In tale contesto, il medico incaricato è chiamato a svolgere un'attività di verifica continuativa sul rispetto dei requisiti igienico-sanitari, rappresentando un presidio interno di garanzia della salute e sicurezza alimentare all'interno delle strutture del Corpo. Tali controlli devono essere condotti in stretta collaborazione con le strutture sanitarie pubbliche competenti per territorio, in un'ottica di integrazione e coordinamento funzionale tra i diversi livelli istituzionali preposti alla tutela della salute pubblica.

Il medico incaricato assume, pertanto, un ruolo essenziale di raccordo tra il Comando e le autorità sanitarie locali, essendo tenuto a favorire un'efficace cooperazione e ad assicurare, nel contempo, l'aderenza agli *standard* igieni-

co-sanitari previsti dalla normativa vigente. Sul punto, si richiama la Lettera Circolare dell'Ufficio Sanitario prot. n. 1323/5636 dell'11 giugno 2002, recante le *“Linee guida per l'igiene e la buona prassi igienica nel settore della ristorazione di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco”*, che ribadisce la centralità del medico del Comando nel presidiare, in sinergia con le ASL territoriali, le condizioni igienico-sanitarie delle mense in uso al personale del Corpo.

Nel quadro delle attività di vigilanza in materia di igiene e sicurezza alimentare, occorre considerare anche il possibile intervento del Nucleo Antisofisticazione e Sanità (NAS) dell'Arma dei Carabinieri. Tale attività si affianca a quella ordinaria svolta dalle ASL territoriali e contribuisce a rafforzare la rete di controllo, in particolare in contesti sensibili come le mense obbligatorie di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

In tale ambito, la normativa di riferimento è rappresentata, in primo luogo, dal Regolamento (CE) n. 852/2004, che impone l'adozione del sistema HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) a tutti gli operatori del settore alimentare, comprese le mense collettive in ambito pubblico.

L'attività ispettiva dei NAS si attiva generalmente in presenza di segnalazioni, esposti sindacali, denunce o notizie attendibili su presunte violazioni igienico-sanitarie (come carenze strutturali, inosservanza del piano HACCP, scarsa igiene, uso di alimenti non sicuri). I controlli possono essere disposti anche su iniziativa del Ministero della Salute, su richiesta dell'Arma territoriale o su delega dell'Autorità giudiziaria, in caso di ipotesi di reato.

A differenza delle ASL, che operano prevalentemente in un'ottica preventiva e prescrittiva, i NAS intervengono, quindi, soprattutto per finalità investigative e repressive, in presenza di possibili illeciti. Entrambi gli organismi, tuttavia, concorrono alla tutela della salute pubblica e al rispetto degli standard normativi europei e nazionali in ambito alimentare, secondo una logica di vigilanza integrata e multilivello.

Da ultimo, tenuto conto della delicatezza e della rilevanza generale della tematica oggetto del presente quesito, si ritiene utile promuovere, a livello centrale, l'elaborazione di una circolare interpretativa aggiornata, che consenta un'applicazione uniforme delle disposizioni in materia di igiene e sicurezza alimentare nei contesti operativi del Corpo Nazionale.

Tale documento potrebbe contribuire a definire, in modo chiaro e condiviso, le modalità di esercizio dei poteri ispettivi da parte delle Autorità Sanitarie, valorizzando le specifiche competenze attribuite ai medici incaricati presso i Comandi.

L'aggiornamento della circolare consentirebbe di integrare e armonizzare le "Linee guida" con la normativa europea di riferimento, raccordandole con le disposizioni interne relative ai medici incaricati. Ciò permetterebbe di prevenire conflitti interpretativi, garantendo un equilibrio tra la tutela della salute e le prerogative istituzionali del Corpo Nazionale e contribuendo al rafforzamento di una rete di vigilanza più integrata e coordinata. Tanto si rappresenta per ogni eventuale determinazione.

Quadro normativo

Articolo 2, comma 1, lettera a) del Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117"

Art. 2

(Autorità competenti e altro personale afferente alle autorità competenti)

1. Il Ministero della salute, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, le aziende sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze, sono le autorità competenti designate, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento, a pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali nonché procedere all'adozione delle azioni esecutive previste dagli articoli 137 e 138 del regolamento, e ad accertare e contestare le relative sanzioni amministrative nei seguenti settori:

a) alimenti, inclusi i nuovi alimenti, e la sicurezza alimentare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti comprese le norme relative alle indicazioni nutrizionali e il loro coinvolgimento nel mantenimento dello stato di salute fornite sui prodotti alimentari, anche con riferimento ad alimenti contenenti allergeni e alimenti costituiti, contenenti o derivati da OGM, nonché la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti.

Articolo 4 del Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017

Articolo 4

(Designazione delle autorità competenti)

1. Per ciascuno dei settori disciplinati dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, gli stati membri designano le autorità competenti a cui essi conferiscono la responsabilità di organizzare o effettuare controlli ufficiali e altre attività ufficiali.

2. Se uno Stato membro conferisce la responsabilità di organizzare o effettuare controlli ufficiali o altre attività ufficiali per lo stesso settore a più di una autorità competente, a livello nazionale, regionale o locale, o quando le autorità competenti designate ai sensi del paragrafo 1 sono autorizzate in virtù di tale designazione a trasferire competenze specifiche in materia di controlli ufficiali o di altre attività ufficiali ad altre autorità pubbliche, lo Stato membro:

- a) garantisce un coordinamento efficiente ed efficace tra tutte le autorità coinvolte e la coerenza e l'efficacia dei controlli ufficiali o delle altre attività ufficiali in tutto il suo territorio;
- b) designa, in conformità delle norme costituzionali degli Stati membri, un'autorità unica per coordinare la collaborazione e i contatti con la Commissione e con gli altri Stati membri in relazione ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati in ogni settore disciplinato dalle norme di cui all'articolo 1, paragrafo 2.

3. Le autorità competenti responsabili di verificare la conformità alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera i), possono affidare determinate responsabilità riguardanti i controlli ufficiali o altre attività ufficiali ad una o più autorità di controllo competenti per il settore biologico. In tal caso, si attribuisce un numero di codice a ciascuna autorità delegata.

4. Gli Stati membri provvedono affinché la Commissione sia informata dei recapiti e di tutte le eventuali modifiche:

- a) delle autorità competenti designate a norma del paragrafo 1;
- b) dell'autorità unica designata a norma del paragrafo 2, lettera b);
- c) delle autorità di controllo competenti per il settore biologico di cui al paragrafo 3;
- d) degli organismi delegati di cui all'articolo 28, paragrafo 1.

Le informazioni di cui al primo comma devono inoltre essere messe a disposizione del pubblico da parte degli Stati membri, anche su internet.

Articolo 1, comma 1, lettera c), e articolo 2 del Decreto interministeriale di individuazione delle aree riservate ed operative. Attività di vigilanza del 15 aprile 1997.

Art. 1

1. Ai fini dell'applicazione dell'art. 23, comma 4, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dall'art. 10 del decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242, per l'amministrazione dell'interno si considerano aree operative, riservate e con esigenze analoghe:

c) i luoghi di lavoro, dove il personale, permanente e volontario, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco svolge la propria attività di servizio, permanente durante il servizio o si addestra (sedi operative ed addestrative) utilizzando impianti, mezzi e attrezzature finalizzati all'attuazione dei servizi di soccorso e di salvataggio, nonché quelle aree dove vengono svolte attività di analisi, ricerca, laboratorio e collaudi connessi al servizio di soccorso e prevenzione.

Art. 2

1. La vigilanza e la sorveglianza sul rispetto delle norme di legge nelle aree operative, riservate o che presentino analoghe esigenze indicate negli articoli precedenti, viene effettuata dal personale amministrativo, sanitario e tecnico dell'amministrazione dell'interno appositamente incaricato.

2. L'esatta ubicazione delle aree e dei locali di cui ai precedenti articoli e dei restanti ambienti ordinari di lavoro è portata a conoscenza dei competenti organi di vigilanza con apposite comunicazioni dei datori di lavoro centrali e periferici.

Articolo 5 della Legge 10 agosto 2000, n. 246 "Potenziamento del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco"

Art. 5

(Disposizioni per il personale dei ruoli sanitari del Ministero dell'interno)

1. Tra le funzioni e i compiti amministrativi concernenti le competenze sanitarie e medico-legali della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di cui al combinato disposto dell'articolo 112, comma 2, e dell'articolo 113, comma 3, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono

inclusi anche quelli relativi ai controlli sanitari dei dipendenti addetti e dei locali adibiti alla manipolazione e somministrazione di alimenti e bevande per il personale dipendente, da effettuare in collaborazione con le strutture sanitarie pubbliche competenti per territorio.

2. Nelle more dell'affidamento del servizio di mensa del corpo nazionale dei vigili del fuoco, previa formale gara di appalto tra ditte idonee del settore, che tenga conto delle prescrizioni dettate dal decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155, al fine di assicurare la continuità del servizio obbligatorio, i comandanti provinciali dei vigili del fuoco sono autorizzati a prorogare i contratti già stipulati ai medesimi costi. la proroga non può superare il termine del 31 dicembre 2001.

3. Ai medici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, lettera i), del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 338.

Note all'art. 5:

- I testi dell'art. 112, comma 2, e dell'art. 113, comma 3, lettera c), del decreto legislativo n. 112/1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) sono i seguenti:

“Art. 112 (Oggetto). - 2. Restano esclusi dalla disciplina del presente capo le funzioni e i compiti amministrativi concernenti le competenze sanitarie e medico-legali delle Forze armate, dei Corpi di polizia, del Corpo dei vigili del fuoco, delle Ferrovie dello Stato”.

“Art. 113 (Definizioni). - 3. In particolare, attengono alle funzioni e ai compiti di cui ai commi 1 e 2:

- a) (Omissis);
- b) (Omissis);
- c) Igiene e il controllo dei prodotti alimentari, ivi compresi i prodotti dietetici e i prodotti destinati a una alimentazione particolare, nonché gli alimenti di origine animale e i loro sottoprodotti”

Lettera Circolare dell'Ufficio Sanitario prot. n. 1323/5636 dell'11 giugno 2002, recante le “Linee guida per l'igiene e la buona prassi igienica nel settore della ristorazione di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco” – Estratto.

“ [...] si ritiene che la disciplina normativa che regola la materia degli aspetti igienici e sanitari nelle mense obbligatorie di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco vada ricercata nel succitato art. 5, comma 1, della legge 10/08/2000, n. 246 che stabilisce il rapporto di fiducia e collaborazione con le autorità sanitarie pubbliche territoriali dell’Azienda Usl esercitato dall’organo di collegamento periferico rappresentato nella fattispecie dal Medico incaricato del Servizio sanitario presso il Comando provinciale VF previsto dal decreto di nomina ministeriale, nella sua veste di autorità sanitaria territoriale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, reperendo se necessario un supporto tecnico esterno al Comando cui affidare il servizio in outsourcing (rapporto di consulenza con esperti tecnologici del settore alimentare abilitati per la predisposizione dei piani di autocontrollo e la loro gestione sulla base del sistema HACCP che abbiano almeno maturato tre anni di attività), fermo restando il supporto delle attività di indirizzo, controllo e coordinamento attribuite a questo Servizio dalla legge 996/1970.

[...] In base all’art. 5, comma 1 della legge 10/08/2000, n. 246 che stabilisce tra le funzioni e i compiti amministrativi concernenti le competenze sanitarie e medico-legali della Polizia di Stato e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, di cui al combinato disposto dell’articolo 112, comma 2, e dell’articolo 113, comma 3, lettera c), del d.lgs. 31/03/1998, n. 112, sono inclusi anche quelli relativi ai controlli sanitari dei dipendenti addetti e dei locali adibiti alla manipolazione e somministrazione di alimenti e bevande per il personale dipendente, da effettuare in collaborazione con le strutture sanitarie e pubbliche della Azienda Usl competente per territorio, l’autorizzazione sanitaria in parola è rilasciata al responsabile dell’industria alimentare dal Medico incaricato del Servizio sanitario presso il Comando provinciale VF, ai sensi dell’art. 5, comma 1, della legge 10/08/2000, n. 246, stabilendo, ove necessario, il rapporto di fiducia e collaborazione con le autorità sanitarie pubbliche dell’Azienda Usl di zona”.

Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004

(12) La sicurezza degli alimenti è il risultato di diversi fattori: la legislazione dovrebbe stabilire requisiti d’igiene minimi; dovrebbero essere effettuati controlli ufficiali per verificarne l’osservanza da parte degli operatori del settore alimentare e questi ultimi dovrebbero elaborare e realizzare programmi e procedure per la sicurezza degli alimenti basati sui principi del sistema HACCP.

PARERE N. 12

Accesso documentale e trasmissione digitale: profili di legittimità e opportunità procedimentale

Caso pratico: richiesta di parere formulata, con nota prot. n. [...], dalla Direzione Centrale per l'Innovazione Tecnologica, la Digitalizzazione e per i Beni e le Risorse Logistiche e Strumentali, relativa all'istanza di accesso agli atti presentata dal sindacato [...], sulla sussistenza o meno dell'obbligo giuridico di consentire l'esercizio del diritto di accesso in modalità digitale.

Parere

In merito all'istanza di accesso agli atti presentata dal sindacato [...], relativa all'utilizzo dei fondi di cui all'articolo 1, comma 675, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, si fornisce il seguente parere.

Giova preliminarmente rilevare che la richiesta in esame si configura, sotto il profilo giuridico, come un'istanza di accesso documentale, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, ed è, pertanto, soggetta alla relativa disciplina sostanziale e procedurale.

Codesta Direzione Centrale, con nota del 3 luglio 2025, ha accolto l'istanza, riconoscendo la legittimità del diritto di accesso, e si è resa disponibile a consentire la visione e l'estrazione di copia della documentazione richiesta, ma esclusivamente presso i propri uffici, ritenendo non possibile la trasmissione via PEC, in ragione della genericità dell'istanza e della mancata individuazione puntuale dei documenti richiesti. Tuttavia, alla luce del quadro normativo vigente e della più recente giurisprudenza amministrativa, si ritiene che tale orientamento debba essere oggetto di un'attenta rivalutazione.

In particolare, l'articolo 3-bis (Uso della telematica) della legge n. 241/1990 stabilisce, in via generale, che *“Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati”*, imponendo un obbligo positivo di digitalizzazione dell'azione amministrativa, salvo comprovate esigenze che rendano detta modalità incompatibili con la natura del procedimento.

Tale principio è confermato e rafforzato dall'articolo 13 del D.P.R. 12 aprile

2006, n. 184, recante il “Regolamento attuativo della disciplina sull’accesso ai documenti amministrativi”, il quale dispone espressamente la possibilità per l’Amministrazione di consentire l’accesso mediante trasmissione in via telematica, nel rispetto delle disposizioni vigenti. A ciò si aggiunge l’articolo 2, comma 1, del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, “Codice dell’Amministrazione Digitale”, che prevede che lo Stato, le Regioni e le autonomie locali siano tenuti ad assicurare non solo la disponibilità, ma anche l’accesso, la trasmissione e la fruibilità dell’informazione in modalità digitale, utilizzando, in funzione del miglior soddisfacimento degli interessi degli utenti, le tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

Tali disposizioni normative convergono nel delineare un modello di amministrazione digitale e trasparente, in cui la modalità di trasmissione informatica costituisce la regola generale e non l’eccezione. Ne deriva che l’Amministrazione, laddove riceva un’istanza di accesso correttamente formulata, ha il dovere di agevolare il diritto del richiedente, privilegiando l’utilizzo degli strumenti telematici, e quindi la trasmissione dei documenti mediante posta elettronica certificata, qualora gli atti richiesti siano già disponibili in formato digitale o comunque facilmente digitalizzabili.

In tale prospettiva si è espressa, tra le altre, anche la giurisprudenza del TAR Veneto - con la *sentenza n. 250 del 13 febbraio 2024* - la quale ha ritenuto illegittima la pretesa dell’Amministrazione di subordinare l’accesso agli atti alla sola consultazione in loco, laddove essa fosse oggettivamente in grado di trasmettere la documentazione richiesta in formato digitale. Tale condotta è stata ritenuta in contrasto con il principio di economicità ed efficacia dell’azione amministrativa (art. 1, comma 1, L. 241/1990), con il divieto di aggravamento del procedimento (art. 1, comma 2, L. 241/1990), nonché con il principio di collaborazione e buona fede nei rapporti tra amministrazione e cittadino (art. 1, comma 2-bis, L. 241/1990).

Analogamente, il Consiglio di Stato, Sez. V - con la *sentenza dell’8 giugno 2018, n. 3486* - ha affermato che la fruibilità dei dati e delle informazioni in modalità digitale deve essere garantita attraverso modalità adeguate alla finalità informativa perseguita e coerenti con le tecnologie disponibili. Ha, altresì, precisato che, in applicazione di un principio di proporzionalità, incombe sull’Amministrazione l’onere di predisporre e valorizzare risorse tecnologiche idonee, le quali, senza determinare un onere eccessivo per le finanze pubbliche, siano in grado di realizzare un equilibrato bilanciamento tra l’interesse alla trasparenza amministrativa e la sostenibilità operativa dell’azione amministrativa stessa.

Ne consegue che la sola circostanza per cui l'istanza non individui in maniera analitica tutti gli estremi identificativi dei singoli atti richiesti non può, di per sé, giustificare il rifiuto della trasmissione digitale, soprattutto laddove l'Amministrazione abbia comunque identificato la documentazione oggetto dell'accesso e si sia dichiarata in grado di metterla a disposizione.

In tali casi, spetta all'Amministrazione porre in essere un comportamento collaborativo, volto a garantire il pieno esercizio del diritto di accesso, anche mediante interlocuzioni tese a circoscrivere l'oggetto della richiesta, senza per questo negare modalità più agevoli, come l'invio via PEC. Solo laddove vi siano specifiche e comprovate ragioni tecniche - quali, ad esempio, l'eccezionale mole dei documenti, la presenza di atti non digitalizzabili o profili di riservatezza non facilmente scindibili - l'Amministrazione potrà motivare adeguatamente il rifiuto della trasmissione telematica, riservandosi di offrire la visione presso la propria sede.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene opportuno suggerire che codesta Direzione Centrale, ove non sussistano motivate e documentate ragioni ostative, valuti favorevolmente la possibilità di trasmettere la documentazione richiesta all'organizzazione sindacale in formato digitale, secondo le modalità indicate nell'istanza, in quanto tale scelta risulterebbe coerente con i principi di efficienza, trasparenza e collaborazione procedimentale previsti dalla normativa vigente. In caso contrario, un eventuale diniego potrebbe essere oggetto di rilievi e, nei casi previsti, suscettibile di impugnazione ai sensi dell'articolo 25, comma 5, della legge n. 241/1990.

Si resta a disposizione per ogni eventuale chiarimento o ulteriore approfondimento.

Quadro normativo

Articoli 3-*bis* e da 22 a 28 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

Art. 3-*bis*

(Uso della telematica)

1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.

Art. 22
(Definizioni e principi in materia di accesso)

1. Ai fini del presente capo si intende:
 - a) per “diritto di accesso”, il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;
 - b) per “interessati”, tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso;
 - c) per “controinteressati”, tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall’esercizio dell’accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
 - d) per “documento amministrativo”, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
 - e) per “pubblica amministrazione”, 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.

2. L’accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell’attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l’imparzialità e la trasparenza.

3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all’articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.

4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

5. L’acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell’articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione

amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.

Art. 23

(Ambito di applicazione del diritto di accesso)

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.

Art. 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'emissione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

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

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

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

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

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

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

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

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

d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con articolare 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 am-

ministrativi 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.

Art. 25

(Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi)

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorso inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità competente. se questa non emana il provvedimento confermativo motivato

entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. la richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. decorso inutilmente detto termine, il garante adotta la propria decisione.

5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo.

5-bis (comma abrogato dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)

6. (comma abrogato dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)

Art. 26

(Obbligo di pubblicazione)

1. (comma abrogato dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33)

2. Sono altresì pubblicate, nelle forme predette, le relazioni annuali della Commissione di cui all'articolo 27 e, in generale, è data la massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della presente legge e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso.

3. Con la pubblicazione di cui al comma 1, ove essa sia integrale, la libertà di accesso ai documenti indicati nel predetto comma 1 s'intende realizzata.

Art. 27

(Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi)

1. E' istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

2. La Commissione è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri. Essa è presieduta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è composta da dieci membri, dei quali due senatori e due deputati, designati dai presidenti delle rispettive camere, quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, anche in quiescenza, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, e uno scelto fra i professori di ruolo in materie giuridiche. è membro di diritto della Commissione il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione. la Commissione può avvalersi di un numero di esperti non superiore a cinque unità, nominati ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

2-bis. La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti per tre sedute consecutive ne determina la decadenza.

3. la Commissione è rinnovata ogni tre anni. per i membri parlamentari si procede a nuova nomina in caso di scadenza o scioglimento anticipato delle camere nel corso del triennio.

4. (comma abrogato dal D.P.R. 2 agosto 2007, n. 157)

5. La Commissione adotta le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4; vigila affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge; redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, che comunica alle camere e al Presidente del Consiglio dei ministri; propone al governo modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso di cui all'articolo 22.

6. Tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato.

7. (comma abrogato dal D.P.R. 2 agosto 2007, n. 157).

Art. 28

(Modifica dell'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in materia di segreto di ufficio)

1. L'articolo 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è sostituito dal seguente;

“Art. 15. - (Segreto d'ufficio). - 1. L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento”.

Articolo 13 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 “Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”

Art. 13

(Accesso per via telematica)

1. Le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge, assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica. le modalità di invio delle domande e le relative sottoscrizioni sono disciplinate dall'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 200, n. 445, e successive modificazioni, dagli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni.

Articolo 2, del Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 “Codice dell'amministrazione digitale”

Art. 2

(Finalità e ambito di applicazione)

1. Lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando

con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

2. Le disposizioni del presente codice si applicano:

- a) alle Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché alle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione;
- b) ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse;
- c) alle società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate di cui all'articolo 2, comma 1, lettera p), del medesimo decreto che non rientrino nella categoria di cui alla lettera b).

2-bis. (comma abrogato dal d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235).

3. Le disposizioni del presente codice e le relative linee guida concernenti il documento informatico, le firme elettroniche e i servizi fiduciari di cui al capo II, la riproduzione e conservazione dei documenti di cui agli articoli 43 e 44, il domicilio digitale e le comunicazioni elettroniche di cui all'articolo 3-bis e al capo IV, l'identità digitale di cui agli articoli 3-bis e 64 si applicano anche ai privati, ove non diversamente previsto.

4. Le disposizioni di cui al capo V, concernenti l'accesso ai documenti informatici e la fruibilità delle informazioni digitali, si applicano anche agli organismi di diritto pubblico.

5. Le disposizioni del presente codice si applicano nel rispetto della disciplina in materia di trattamento dei dati personali e, in particolare, delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali approvato con decreto legislativo 30 giugno 2009, n. 196.

6. Le disposizioni del presente codice non si applicano limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria e consultazioni elettorali, nonché alle comunicazioni di emergenza e di allerta in ambito di

protezione civile. le disposizioni del presente codice si applicano al processo civile, penale, amministrativo, contabile e tributario, in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico.

6-bis. Ferma restando l'applicabilità delle disposizioni del presente decreto agli atti di liquidazione, rettifica, accertamento e di irrogazione delle sanzioni di natura tributaria, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i termini di applicazione delle disposizioni del presente Codice alle attività e funzioni ispettive e di controllo fiscale.

Orientamenti giurisprudenziali

Consiglio di Stato, Sez. V, 8 giugno 2018, n. 3486

“[...] la fruibilità dei dati e delle informazioni in modalità digitale debba essere garantita con modalità adeguate (alla precipua finalità informativa) ed appropriate (alla tecnologia disponibile); b) che - secondo un corrispondente e sotteso canone di proporzionalità – grava sull'amministrazione l'approntamento e la valorizzazione di idonee risorse tecnologiche, che - senza gravare eccessivamente sulle risorse pubbliche - appaiano in grado di ottimizzare, in una logica di bilanciamento, le esigenze della trasparenza amministrativa”

TAR Veneto, 13 febbraio 2024, n. 250

“E' illegittima e va pertanto annullata la nota con cui l'Amministrazione considera concluso negativamente il procedimento di accesso documentale ex L. 241/90 dopo avere assegnato al richiedente 3 giorni per provvedere al pagamento delle spese di riproduzione cartacea dei documenti richiesti (quantificate in € 318,80), se lo stesso richiedente aveva chiesto di ricevere gli stessi in formato digitale (mediante caricamento in chiave usb o mediante trasmissione telematica), in tal modo evitando i costi di fotocopiatura; e ciò anche se l'ostensione dei documenti richiesti richiedeva l'oscuramento di dati personali di soggetti terzi, atteso che la cancellazione di tali dati poteva essere fatta mediante appositi strumenti direttamente sul file digitale nativo, piuttosto che procedere (come fatto dalla P.A.) alla stampa, all'oscuramento dei dati ed alla scansione dei documenti; così facendo l'Amministrazione ha violato il principio di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa (art. 1 L. 241/90), il divieto di aggravamento del procedimento (art. 1 L. 241/90) e il principio di collaborazione e di buona fede nei rapporti tra P.A. e cittadino (art. 1, comma 2 bis, L. 241/90)”.

PARERE N. 13

Accesso a scopo difensivo: bilanciamento tra diritto alla riservatezza e diritto di difesa

Caso pratico: Richieste di parere, trasmesse con note prot. n. [...], dal Comando di [...], concernenti l'istanza di accesso agli atti presentata dal legale del personale operativo in servizio presso la medesima sede, finalizzata alla tutela dei diritti in sede giudiziaria.

Parere n. 1

In riferimento alla richiesta presentata dal legale dei dipendenti di codesto Comando, concernente l'accesso e la consultazione di documenti amministrativi relativi ad attività operative e protocollari svolte presso lo stesso Comando, si esprime il seguente parere.

L'istanza deve essere esaminata alla luce della normativa generale di cui agli articoli 22 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il diritto di accesso spetta a chiunque abbia "*un interesse diretto, concreto e attuale*" collegato a una situazione giuridicamente rilevante e riferita al documento richiesto. In particolare, l'articolo 24, comma 7, della L. n. 241/1990 stabilisce che l'accesso deve essere comunque garantito quando la conoscenza dell'atto è necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici, anche in presenza di dati coperti da riservatezza.

Nel caso di specie, i richiedenti risultano direttamente coinvolti nell'intervento di soccorso del [...] presso [...]. La documentazione richiesta - costituita da protocolli d'intesa, ordini di servizio e circolari operative - appare funzionale all'esercizio del diritto di difesa in relazione a fatti che hanno visto tale personale impegnato nell'espletamento del servizio. Sussiste, pertanto, la legittimazione soggettiva e la finalità difensiva dell'istanza, idonea a fondare il diritto di accesso.

Sotto il profilo oggettivo, i documenti richiesti sono di carattere generale e organizzativo e, di norma, non contengono dati personali sensibili o giudiziari. Tuttavia, il Comando dovrà procedere ad un'accurata verifica del contenuto, per accertare l'eventuale presenza di informazioni la cui diffusione possa arrecare pregiudizio a interessi pubblici o privati rilevanti (ad esempio dati di operatori, procedure di sicurezza o informazioni riservate).

In tale ipotesi, potrà essere consentito l'accesso in forma parziale, oscurando le parti coperte da riservatezza, conformemente ai principi di proporzionalità e minimizzazione del trattamento dei dati personali, di cui al Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR).

La giurisprudenza amministrativa ha più volte affermato che, quando l'accesso è finalizzato alla difesa di un interesse giuridico, esso prevale sull'interesse alla riservatezza. In particolare, il Consiglio di Stato, *Sez. II, sent. 28 marzo 2023, n. 3160*, chiarisce che nel bilanciamento tra accesso difensivo e riservatezza, l'interesse alla difesa è prevalente rispetto alle contrapposte ragioni della riservatezza, prevedendo che *“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”*. Da ultimo, in tal senso, anche il Consiglio di Stato, *Sez. III, sent. 10 gennaio 2025, n. 149*, secondo cui quando l'accesso difensivo riguarda documenti che non contengono dati sensibili o giudiziari, non si applicano i criteri più rigorosi di stretta indispensabilità. Vale, invece, il criterio più ampio della necessità per la tutela o difesa di un proprio interesse giuridico, che il legislatore considera prevalente rispetto alla riservatezza, purché sussistano i presupposti generali dell'accesso difensivo. Alla luce di quanto esposto, si ritiene che l'istanza in esame sia ammissibile e fondata.

Il Comando potrà, quindi, autorizzare la visione e/o il rilascio dei documenti richiesti, previa verifica della loro disponibilità e dell'assenza di motivi ostativi assoluti. Qualora alcuni atti contengano parti riservate, potrà procedersi con il rilascio parziale mediante oscuramento delle informazioni sensibili.

Ogni eventuale diniego dovrà essere puntualmente motivato, con l'indicazione delle norme e degli interessi tutelati che impediscono l'accesso, conformemente all'articolo 3 della L. n. 241/1990.

In conclusione, il Comando potrà accogliere l'istanza di accesso nei limiti sopra indicati, garantendo il principio di trasparenza e il diritto di difesa, nel rispetto delle esigenze di riservatezza e sicurezza operativa.

Si resta a disposizione per ogni ulteriore approfondimento o chiarimento che si rendesse necessario in merito alla presente istruttoria.

Parere n. 2

Con riferimento alla nuova istanza di accesso documentale formulata in data [...] dal legale del personale interessato, avente ad oggetto la visione di diversi documenti emessi e/o inerenti alle attività svolte presso il Comando in vista

della prima udienza dibattimentale, si rappresenta che trovano piena e integrale applicazione le medesime considerazioni già espresse nel precedente parere prot. n. [...] del [...] fornito a codesto Comando in materia di accesso documentale a scopo difensivo.

Come già precisato, l'istanza deve essere valutata secondo gli articoli 22 e seguenti della Legge n. 241/1990, con particolare riguardo all'articolo 24, comma 7, che impone all'Amministrazione di garantire comunque l'accesso quando la conoscenza degli atti risulti necessaria per curare o difendere un interesse giuridicamente rilevante.

La nuova richiesta - che riguarda documentazione relativa a percorsi formativi e relativi materiali, informazioni sul parco mezzi e sulla sua distribuzione territoriale, piani di emergenza, atti e registrazioni della sala operativa per la giornata del [...], screenshot dei sistemi gestionali interni, esiti di prove tecniche, rapporti di intervento e bollettini meteorologici - presenta un chiaro collegamento con la posizione difensiva degli interessati e con i fatti oggetto di valutazione giudiziaria. Tale collegamento consente di ritenere soddisfatto il requisito dell'interesse diretto, concreto e attuale previsto dalla normativa.

Come già indicato nel precedente parere, il Comando dovrà in ogni caso procedere a una verifica puntuale del contenuto dei documenti richiesti, al fine di individuare eventuali dati personali di terzi, informazioni tecniche interne o elementi la cui integrale diffusione possa pregiudicare interessi pubblici rilevanti, anche in relazione ai sistemi tecnologici e alle procedure operative.

Qualora tali criticità emergano, si potrà legittimamente procedere mediante oscuramento selettivo delle sole parti non pertinenti o eccedenti, garantendo comunque l'accesso nella misura strettamente necessaria all'esercizio del diritto di difesa, nel rispetto dei principi di proporzionalità e minimizzazione previsti dal GDPR.

Si ribadisce che la giurisprudenza amministrativa - e, in particolare, l'orientamento richiamato nel precedente carteggio - afferma che, nel bilanciamento tra riservatezza e diritto di difesa, l'interesse difensivo prevale ogniqualvolta vi sia un effettivo "nesso di necessità" tra i documenti e la posizione giuridica da tutelare, salvo la presenza di specifici motivi ostativi assoluti.

Pertanto, anche con riguardo alla presente richiesta, il Comando potrà procedere all'ostensione della documentazione nei limiti indicati, garantendo l'accesso alle parti rilevanti e adottando le opportune misure di protezione per

le informazioni non pertinenti o sensibili. Eventuali dinieghi, totali o parziali, dovranno essere adeguatamente motivati in conformità all'articolo 3 della Legge n. 241/1990. In conclusione, anche per la presente istanza valgono i medesimi orientamenti già espressi: l'accesso risulta, in linea generale, ammissibile e fondato, nei limiti imposti dalla tutela della riservatezza, della sicurezza operativa e della stretta pertinenza rispetto alla finalità difensiva dichiarata.

Quadro normativo

Articoli da 22 a 28 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

Art. 22

(Definizioni e principi in materia di accesso)

1. Ai fini del presente capo si intende:

- a) per “diritto di accesso”, il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;
- b) per “interessati”, tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
- c) per “controinteressati”, tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
- d) per “documento amministrativo”, ogni rappresentazione grafica, fotocopiatografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
- e) per “pubblica amministrazione”, 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.

2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza.

3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.

4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

5. L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.

Art. 23

(Ambito di applicazione del diritto di accesso)

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.

Art. 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'e-

manazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

Art. 25

(Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi)

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. l'esame dei documenti è gratuito. il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. in caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. qualora tale

organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del Titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. la richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. decorso inutilmente detto termine, il garante adotta la propria decisione.

5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo.

5-bis (comma abrogato dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)

6. (comma abrogato dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)

Art. 26
(Obbligo di pubblicazione)

1. (comma abrogato dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33)
2. Sono altresì pubblicate, nelle forme predette, le relazioni annuali della Commissione di cui all'articolo 27 e, in generale, è data la massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della presente legge e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso.
3. Con la pubblicazione di cui al comma 1, ove essa sia integrale, la libertà di accesso ai documenti indicati nel predetto comma 1 s'intende realizzata.

Art. 27
(Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi)

1. E' istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.
2. La Commissione è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri. essa è presieduta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è composta da dieci membri, dei quali due senatori e due deputati, designati dai presidenti delle rispettive camere, quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, anche in quiescenza, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, e uno scelto fra i professori di ruolo in materie giuridiche. è membro di diritto della Commissione il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione. la Commissione può avvalersi di un numero di esperti non superiore a cinque unità, nominati ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400.
- 2-bis. La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti per tre sedute consecutive ne determina la decadenza.
3. La Commissione è rinnovata ogni tre anni. Per i membri parlamentari si procede a nuova nomina in caso di scadenza o scioglimento anticipato delle camere nel corso del triennio.
4. (comma abrogato dal d.p.r. 2 agosto 2007, n. 157).

5. La Commissione adotta le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4; vigila affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge; redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, che comunica alle camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri; propone al governo modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso di cui all'articolo 22.

6. Tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato.

7. (comma abrogato dal D.P.R. 2 agosto 2007, n. 157).

Art. 28

(Modifica dell'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in materia di segreto di ufficio)

1. L'articolo 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è sostituito dal seguente:

“Art. 15. - (Segreto d'ufficio). - 1. L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento”.

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati) - GDPR (*General Data Protection Regulation*).

Orientamenti giurisprudenziali

Consiglio di Stato, Sez. II, 28 marzo 2023, n. 3160

“Il Collegio ritiene che nel caso di specie sussista il diritto all'ostensione degli

atti e osserva che, stante la qualificazione del carattere difensivo dell'istanza di accesso, la concezione ampia del diritto a difesa, di cui all'art. 24 della Costituzione, postula che il diritto all'accesso non possa essere ostacolato ogni qualvolta sussista la possibilità che dall'ostensione derivi una qualche utilità per la tutela di situazioni soggettive, dovendosi comunque verificare in astratto, e non in concreto, la potenziale utilità. L'art. 24, comma 7, della legge 241/1990, configura la prevalenza dell'accesso avente carattere difensivo rispetto alle contrapposte ragioni della riservatezza, prevedendo che l'accesso "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".

Consiglio di Stato, Sez. III, 10 gennaio 2025, n. 149

"Nel bilanciamento tra diritto all'accesso difensivo del richiedente e la tutela della riservatezza del controinteressato, quando non vengono in rilievo dati sensibili, "supersensibili" o giudiziari (come appunto nel caso degli atti di un procedimento disciplinare), la medesima decisione dell'Adunanza Plenaria ha osservato che, secondo la previsione dell'art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990, non trova applicazione né il criterio della stretta indispensabilità (riferito ai dati sensibili e giudiziari) né il criterio dell'indispensabilità e della parità di rango (riferito ai dati cc.dd. "supersensibili"), ma il criterio generale della "necessità" ai fini della "cura" e della "difesa" di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza, a condizione del riscontro della sussistenza dei presupposti generali dell'accesso documentale di tipo difensivo (sull'impossibilità di configurare i dati di un procedimento disciplinare alla stregua di dati sensibili o giudiziari si confronti anche Cons. Stato, Sez. III, 29 gennaio 2021, n. 884). Il collegamento tra la situazione legittimante e la documentazione richiesta impone pertanto un'attenta analisi della motivazione che la pubblica amministrazione ha adottato nel provvedimento con cui ha accolto o, viceversa, respinto l'istanza di accesso".

PARERE N. 14

Bilanciamento tra accesso difensivo e tutela del segreto commerciale in materia di SCIA antincendio

Caso pratico: richiesta di parere formulata, con nota prot. n. [...], dal Comando dei Vigili del Fuoco di [...] relativa all'istanza di accesso agli atti presentata dalla ditta [...], avente ad oggetto la documentazione tecnica (SCIA antincendio e allegati) concernente un'attività soggetta ai controlli di prevenzione incendi.

Parere

In relazione alla richiesta di parere formulata da codesto Comando in ordine alla legittimità del diniego che si intende opporre alla nuova istanza di accesso agli atti presentata dalla ditta [...], in data [...], si espone quanto segue.

La vicenda trae origine dal sopralluogo effettuato nel [...] presso il [...] di [...], all'esito del quale veniva accertata la carenza dei requisiti prescritti dalla normativa di prevenzione incendi, con conseguente ordinanza comunale di sospensione dell'attività.

Successivamente si instaurava un contenzioso giudiziario tra la ditta proprietaria dell'immobile [...] e la ditta affittuaria di parte dell'immobile [...]. Nelle more del giudizio, il Giudice nominava un consulente tecnico d'ufficio che, in data [...], acquisiva la documentazione amministrativa pertinente.

In data 19 dicembre 2025 [...] presentava una nuova SCIA antincendio per alcune sale del complesso cinematografico, con successivo sopralluogo del Comando e richiesta di adeguamento, da effettuarsi entro il [...]

A seguito della notizia della riapertura dell'attività, [...] presentava, dapprima, un esposto e, successivamente, in data [...], una richiesta di accesso agli atti al dichiarato fine di *“tutelare le posizioni giuridiche della scrivente società nell'ambito del giudizio pendente dinanzi al Tribunale di [...]”*, conclusasi con preavviso di parere contrario e poi diniego definitivo da parte di codesto Comando per *“inesistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso ai documenti richiesti”*.

In data [...], la medesima ditta presentava una nuova istanza di accesso diversamente motivata: *“verificare lo stato di agibilità dei locali condotti in locazione e consentire la ripresa della normale attività cinematografica”*.

A seguito di tale istanza, veniva individuato quale controinteressato [...], che formalizzava opposizione motivata per *“assenza di valido titolo giuridico in capo alla richiedente”*, a seguito di risoluzione per grave inadempimento del contratto di locazione in data [...] e conseguente *“insussistenza dell'interesse dichiarato alla ripresa dell'attività”*.

Il caso solleva essenzialmente una questione di bilanciamento tra il diritto di

accesso azionato dalla richiedente [...] e le ragioni oppostive del controinteressato [...], nonché la verifica della sussistenza dei presupposti previsti dalla L. n. 241/1990, in particolare quelli di cui all'articolo 22, che stabilisce che il diritto di accesso sia riconosciuto ai soggetti che abbiano “*un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*” (cd. interesse qualificato).

Ciò premesso, si osserva che dalla disamina degli atti istruttori trasmessi da codesto Comando, nell'articolata vicenda rappresentata vengono in rilievo due diverse istanze di accesso presentate dal conduttore [...], che, pur avendo ad oggetto i medesimi documenti (SCIA e documentazione tecnica), impongono al Comando una valutazione differenziata in base alla “*causa petendi*” (la motivazione) di ciascuna richiesta. La risposta dell'Amministrazione non può, infatti, essere univoca in quanto cambia il presupposto giuridico del bilanciamento.

In merito alla prima istanza di accesso (a scopo difensivo), del [...], si evidenzia che, in questo caso, l'opposizione del locatore, basata sulla circostanza della risoluzione del contratto di locazione per grave inadempimento contrattuale e sulla conseguente impossibilità di riprendere l'attività, appare irrilevante. Il diritto all'accesso difensivo ex art. 24, c. 7, L. n. 241/90, infatti, sorge proprio dalla patologia del rapporto (la lite per inadempimento).

Secondo i consolidati indirizzi dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sent. 25 settembre 2020, n. 19), il diritto di accesso difensivo prevale sulla riservatezza del controinteressato quando la documentazione sia necessaria per curare o difendere i propri interessi.

La circostanza che la SCIA antincendio sia stata formata dopo la risoluzione del contratto non esclude il nesso di strumentalità: tale documento potrebbe, infatti, contenere asseverazioni tecniche e descrizioni dello stato degli impianti che cristallizzano la situazione dell'immobile in un momento immediatamente successivo alla riconsegna, risultando determinanti per accertare eventuali responsabilità in sede civile.

L'opposizione del locatore basata sulla mera cessazione del rapporto contrattuale è da considerarsi generica, poiché la posizione dell'ex conduttore rimane “differenziata” rispetto alla collettività proprio a causa del pregresso vincolo negoziale e delle pendenze che ne derivano.

Pertanto, alla luce delle argomentazioni giuridiche esposte, si ritiene che, nell'ottica del bilanciamento dei contrapposti interessi, l'istanza di accesso ai documenti tecnici (asseverazioni e attestazioni di conformità) strettamente necessari alla tutela giurisdizionale fosse potenzialmente accoglibile, ove ricorressero i presupposti giuridici previsti dalla legge (interesse diretto, concreto e attuale), garantendo, nel contempo, la tutela del segreto industriale tramite l'oscuramento dei dati non pertinenti e dei layout commerciali.

Sul punto, giova richiamare l'attenzione sui più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa, che ha chiarito che l'accesso difensivo prevale sulle esigenze di riservatezza del controinteressato solo ove l'istante dimostri la stretta necessità dei documenti richiesti ai fini della tutela in giudizio (Cons. Stato, Ad. Plen., 18 marzo 2021, n. 4).

In tale pronuncia l'Adunanza Plenaria ha precisato che il richiedente debba dimostrare la sussistenza di un nesso di strumentalità necessario tra la documentazione richiesta e le esigenze difensive, non essendo sufficiente un generico riferimento alla pendenza di un giudizio, poiché *“l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare”*. In tale contesto, l'Amministrazione deve limitare la sua valutazione ad un giudizio di “stretto collegamento”, come chiarito anche dall'Adunanza Plenaria, che, nella summenzionata pronuncia, prevede che essa non sia tenuta a *“svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990”*.

Per quanto concerne, invece, l'ultima richiesta di accesso (verifica di agibilità), [...], si osserva come la posizione dell'istante muti radicalmente. Qui la richiesta di verifica dell'agibilità è slegata da una finalità difensiva e mira a contestare la regolarità amministrativa dei locali in assenza di un titolo di conduzione, pertanto, l'opposizione del locatore assume maggior vigore.

Venuto meno il contratto di locazione per “grave inadempimento”, l'ex conduttore non vanta più una posizione di “vicinitas” o un “interesse qualificato”

alla gestione attuale dei locali. In mancanza di uno specifico nesso difensivo, l'istanza rischia di configurarsi come un controllo generalizzato sull'operato della Pubblica Amministrazione (espressamente vietata dall'articolo 24, comma 3, della legge n. 241/1990) o, peggio, come un'azione emulativa volta a danneggiare l'attività del locatore (concorrenza sleale).

In questo scenario, la tutela del segreto commerciale e concorrenziale invocata dal locatore diventa prevalente, poiché l'istante non ha più un titolo (il contratto) che giustifichi la conoscenza dei requisiti di esercizio di un'attività che non gli appartiene più.

Nè rileva l'opposizione formalizzata dal controinteressato [...] in data 20 gennaio u.s., in quanto il Comando non è obbligato a negare l'accesso per il solo fatto che il locatore si è opposto, essendo chiamato ad operare un bilanciamento degli interessi in gioco.

In conclusione, alla luce del quadro normativo di riferimento e dei consolidati orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati, si ritiene che l'eventuale provvedimento di diniego all'ultima istanza di accesso presentata risulti coerente con i principi in materia di trasparenza amministrativa e correttamente bilanciato rispetto alle contrapposte esigenze di tutela degli interessi coinvolti. Resta fermo l'onere di esplicitare puntualmente, nel corpo del provvedimento, le ragioni giustificative del diniego, con specifico richiamo ai presupposti di fatto e di diritto che ne sorreggono l'adozione, al fine di assicurarne la piena legittimità sotto il profilo formale e sostanziale.

Il presente parere è reso sulla base degli elementi allo stato disponibili e nei limiti delle competenze consultive, restando impregiudicata ogni ulteriore valutazione alla luce di eventuali sopravvenienze fattuali o normative.

Quadro normativo

Articoli da 22 a 28 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

Art. 22
(Definizioni e principi in materia di accesso)

1. Ai fini del presente capo si intende:

- a) per “diritto di accesso”, il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;
- b) per “interessati”, tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso;
- c) per “controinteressati”, tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall’esercizio dell’accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
- d) per “documento amministrativo”, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
- e) per “pubblica amministrazione”, 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.

2. L’accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell’attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l’imparzialità e la trasparenza.

3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all’articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.

4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

5. L’acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell’articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.

Art. 23

(Ambito di applicazione del diritto di accesso)

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.

Art. 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 psicoattitudinale relativi a terzi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

Art. 25

(Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi)

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. l'esame dei documenti è gratuito. il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.
2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.
3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.
4. Decorso inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. in caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi,

la Commissione provvede, sentito il garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. qualora un procedimento di cui alla sezione III del Capo I del Titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. la richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. decorso inutilmente detto termine, il garante adotta la propria decisione.

5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo.

5-bis. (comma abrogato dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)

6. (comma abrogato dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)

Art. 26

(Obbligo di pubblicazione)

1. (comma abrogato dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33).

2. Sono altresì pubblicate, nelle forme predette, le relazioni annuali della Commissione di cui all'articolo 27 e, in generale, è data la massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della presente legge e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso.

3. Con la pubblicazione di cui al comma 1, ove essa sia integrale, la libertà di accesso ai documenti indicati nel predetto comma 1 s'intende realizzata.

Art. 27

(Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi)

1. E' istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

2. La Commissione è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri. Essa è presieduta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è composta da dieci membri, dei quali due senatori e due deputati, designati dai presidenti delle rispettive camere, quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, anche in quiescenza, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, e uno scelto fra i professori di ruolo in materie giuridiche. È membro di diritto della Commissione il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione. La Commissione può avvalersi di un numero di esperti non superiore a cinque unità, nominati ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

2-bis. La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti per tre sedute consecutive ne determina la decadenza.

3. La Commissione è rinnovata ogni tre anni. Per i membri parlamentari si procede a nuova nomina in caso di scadenza o scioglimento anticipato delle camere nel corso del triennio.

4. (comma abrogato dal d.p.r. 2 agosto 2007, n. 157).

5. La Commissione adotta le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4; vigila affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge; redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, che comunica alle camere e al Presidente del Consiglio dei ministri; propone al governo modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso di cui all'articolo 22.

6. Tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato.

7. (comma abrogato dal d.p.r. 2 agosto 2007, n. 157).

Art. 28

(Modifica dell'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in materia di segreto di ufficio)

1. L'articolo 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è sostituito dal seguente:

“Art. 15. - (Segreto d'ufficio). - 1. L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento.”

Articolo 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184
“Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”

Art. 3

(Notifica ai controinteressati)

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 5, la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi, di cui all'articolo 7, comma 2.

2. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso.

Orientamenti giurisprudenziali

Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza 25 settembre 2020, n. 19
“Ai fini del bilanciamento tra diritto di accesso difensivo (preordinato all'e-

esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale in senso lato) e tutela della riservatezza (nella specie, cd. finanziaria ed economica), secondo la previsione dell'art. 24, comma 7, l. n. 241/1990, trova applicazione né il criterio della stretta indispensabilità (riferito ai dati sensibili e giudiziari) né il criterio dell'indispensabilità e della parità di rango (riferito ai dati cd. supersensibili), ma il criterio generale della «necessità» ai fini della 'cura' e della 'difesa' di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza, a condizione del riscontro della sussistenza dei presupposti generali dell'accesso difensivo”.

Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza 18 marzo 2021, n. 4

“In materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della l. n. 241 del 1990, si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare. La pubblica amministrazione detentrica del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono invece svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990”.

PARERE N. 15

Trasparenza amministrativa e iniziativa sindacale: confini applicativi e tutela del buon andamento

Caso pratico: richiesta di parere formulata, con nota prot. n. [...], dalla Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco di [...] relativa all'istanza di ostensione, nella forma sia di accesso documentale sia di accesso civico generalizzato, di tutti i documenti amministrativi relativi ai lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria effettuati dalla Direzione Regionale a decorrere dal 1° gennaio 2018 ad oggi.

Parere

Con riferimento all'istanza di accesso prot. n.[...] del [...], presentata dalla O.S. [...], avente ad oggetto l'ostensione di tutti i documenti amministrativi relativi ai lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria effettuati dalla Direzione Regionale [...] dal 1° gennaio 2018 ad oggi, si esprime il seguente parere.

L'istanza è formalmente proposta ai sensi degli articoli 22 e ss. della L. n. 241/1990, nonché dell'articolo 5 del d.lgs. n. 33/2013, richiamando congiuntamente l'accesso documentale e l'accesso civico generalizzato. Occorre, pertanto, valutarne l'ammissibilità alla luce dei presupposti propri di entrambi gli istituti.

Sotto il profilo dell'accesso documentale ex L. n. 241/1990, la richiesta si caratterizza per ampiezza oggettiva e temporale, estendendosi indistintamente a tutte le tipologie di atti (determinazioni di spesa, progetti, atti di gara, contratti, SAL, certificati di pagamento, fatture, mandati, perizie di variante, sospensioni e risoluzioni) relative all'intera attività manutentiva svolta dalla Direzione Regionale nell'arco di oltre otto anni.

La motivazione addotta - esercizio delle prerogative sindacali con riferimento alla sicurezza dei luoghi di lavoro, allo stato manutentivo delle sedi e alla corretta gestione delle risorse pubbliche - si presenta in termini generali e non individua specifiche situazioni giuridicamente rilevanti, né specifici interventi, criticità o lavoratori cui l'accesso sarebbe funzionalmente collegato.

Come noto, ai sensi dell'articolo 22 della L. n. 241/1990, il diritto di accesso documentale presuppone un interesse diretto, concreto e attuale, collegato a una situazione giuridicamente tutelata e correlata ai documenti richiesti. L'organizzazione sindacale, quale ente esponenziale di interessi collettivi, è certamente legittimata all'accesso quando questo sia strumentale alla tutela di interessi omogenei dei lavoratori rappresentati. Tuttavia, tale legittimazione non si traduce in un potere generalizzato di controllo sull'operato dell'Amministrazione.

L'articolo 24, comma 3, della L. n. 241/1990 esclude espressamente l'ammissibilità di istanze preordinate a un controllo generalizzato dell'attività amministrativa. In tal senso depongono anche i prevalenti indirizzi giurisprudenziali (*Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 25/09/2006 n. 5636*), che prevedono che

“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 strumento in parola può venire azionato”. Nel caso di specie, l’ampiezza e indeterminatezza della richiesta, riferita all’intera attività manutentiva regionale per un lungo arco temporale, non appaiono correlate a una specifica esigenza di tutela sindacale puntualmente individuata, ma si configurano come richiesta esplorativa e omnicomprensiva. In tal senso, l’istanza risulta oggettivamente preordinata a una verifica generalizzata della gestione amministrativa e contabile, attività che esula dalle prerogative proprie del diritto di accesso documentale.

Sotto il profilo dell’accesso civico generalizzato ex articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, la richiesta, per come formulata, comporterebbe l’individuazione, la raccolta e la valutazione di un numero potenzialmente molto elevato di atti, con la necessità di esaminare la posizione di eventuali controinteressati (imprese esecutrici, professionisti, ecc.) e di verificare la presenza di dati personali o informazioni economicamente sensibili.

L’elevatissimo carico istruttorio derivante da una simile istanza, non delimitata per interventi specifici o annualità circoscritte, determinerebbe un aggravio organizzativo sproporzionato rispetto alle risorse dell’ufficio, con incidenza negativa sul regolare svolgimento delle attività istituzionali.

In tale prospettiva, la richiesta appare connotata da manifesta irragionevolezza e sproporzione, tali da giustificare il diniego anche ai sensi dei principi di buon andamento e proporzionalità che governano l’azione amministrativa. Sul punto, a parte gli indirizzi interpretativi impartiti dall’ANAC nelle linee guida (consultabili sul sito di ANAC), si richiamano, altresì, i più recenti orientamenti giurisprudenziali, che, nell’ottica del bilanciamento tra l’interesse alla *disclosure* ed il principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione, evidenziano che: “non sono ammissibili istanze di accesso generiche, vaghe, tali cioè da non consentire l’identificazione del documento accessibile, e tantomeno istanze generalizzate ad una pluralità di documenti tale da costituire un accesso generalizzato e dunque una forma di non consentito controllo sull’attività amministrativa” (*Cons. Stato Sez. II, 21/09/2023, n. 8447*); “può essere respinta la richiesta di accesso civico generalizzato, nel caso in cui sia manifestamente onerosa o sproporzionata e comporti, quindi, un carico irragionevole di lavoro, tale da interferire con il buon andamento dell’Amministrazione” (*Cons. Stato, Sez. III, 16/02/2021, n.1426*).

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene che l'istanza prot. n. [...] possa essere legittimamente oggetto di diniego motivato, in quanto:

- non sorretta, ai fini dell'accesso documentale, da un interesse diretto, concreto e attuale specificamente individuato e collegato ai documenti richiesti;
- connotata da carattere massivo ed esplorativo, tale da integrare un'ipotesi di controllo generalizzato sull'operato dell'Amministrazione, espressamente vietato dall'articolo 24, comma 3, della L. n. 241/1990;
- sproporzionata e irragionevole, ai fini dell'accesso civico generalizzato, in relazione all'onere istruttorio che comporterebbe.

Si resta a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti.

Quadro normativo

Articoli da 22 a 28 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

Art. 22

(Definizioni e principi in materia di accesso)

1. Ai fini del presente capo si intende:

- a) per “diritto di accesso”, il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;
- b) per “interessati”, tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
- c) per “controinteressati”, tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
- d) per “documento amministrativo”, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
- e) per “pubblica amministrazione”, 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.

2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza.

3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.

4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

5. L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.

Art. 23

(Ambito di applicazione del diritto di accesso)

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.

Art. 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 gover-

nativo 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'emissione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

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

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

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

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

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

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

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

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

c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il per-

sonale 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.

Art. 25

(Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi)

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. l'esame dei documenti è gratuito. il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. in caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso

al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del Titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. la richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. decorso inutilmente detto termine, il garante adotta la propria decisione.

5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo.

5-bis. (comma abrogato dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)

6. (comma abrogato dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)

Art. 26
(Obbligo di pubblicazione)

1. (comma abrogato dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33).
2. Sono altresì pubblicate, nelle forme predette, le relazioni annuali della Commissione di cui all'articolo 27 e, in generale, è data la massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della presente legge e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso.
3. Con la pubblicazione di cui al comma 1, ove essa sia integrale, la libertà di accesso ai documenti indicati nel predetto comma 1 s'intende realizzata.

Art. 27
(Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi)

1. E' istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.
2. La Commissione è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri. Essa è presieduta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è composta da dieci membri, dei quali due senatori e due deputati, designati dai presidenti delle rispettive camere, quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, anche in quiescenza, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, e uno scelto fra i professori di ruolo in materie giuridiche. è membro di diritto della Commissione il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione. La Commissione può avvalersi di un numero di esperti non superiore a cinque unità, nominati ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400.
- 2-bis. La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti per tre sedute consecutive ne determina la decadenza.
3. La Commissione è rinnovata ogni tre anni. per i membri parlamentari si procede a nuova nomina in caso di scadenza o scioglimento anticipato delle camere nel corso del triennio.

4. (comma abrogato dal D.P.R. 2 agosto 2007, n. 157)

5. La Commissione adotta le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4; vigila affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge; redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, che comunica alle camere e al Presidente del Consiglio dei ministri; propone al governo modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso di cui all'articolo 22.

6. Tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato.

7. (comma abrogato dal D.P.R. 2 agosto 2007, n. 157).

Art. 28

(Modifica dell'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in materia di segreto di ufficio)

1. L'articolo 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è sostituito dal seguente:

“Art. 15. - (Segreto d'ufficio). - 1. L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento.”

Articolo 5, commi 2 e 3, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

2. Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei

limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.

3. L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

- a) all'Ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- b) all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- c) ad altro Ufficio indicato dall'Amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;
- d) al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.

Orientamenti giurisprudenziali

Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza 2 aprile 2020, n. 10
“[...] sarà così possibile e doveroso evitare e respingere: richieste manifestamente onerose o sproporzionate e, cioè, tali da comportare un carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il buon andamento della pubblica amministrazione; richieste massive uniche (v., sul punto, Circolare FOIA n. 2/2017, par. 7, lett. d; Cons. St., sez. VI, 13 agosto 2019, n. 5702), contenenti un numero cospicuo di dati o di documenti, o richieste massive plurime, che pervengono in un arco temporale limitato e da parte dello stesso richiedente o da parte di più richiedenti ma comunque riconducibili ad uno stesso centro di interessi; richieste vessatorie o pretestuose, dettate dal solo intento emulativo, da valutarsi ovviamente in base a parametri oggettivi”

Consiglio di Stato, Sez. III, 16 febbraio 2021, n.1426
“può essere respinta la richiesta di accesso civico generalizzato, nel caso in cui sia manifestamente onerosa o sproporzionata e comporti, quindi, un carico irragionevole di lavoro, tale da interferire con il buon andamento dell'Amministrazione”

Consiglio di Stato, Sez. II, 21 settembre 2023, n. 8447
“non sono ammissibili istanze di accesso generiche, vaghe, tali cioè da non consentire l'identificazione del documento accessibile, e tantomeno istanze

generalizzate ad una pluralità di documenti tale da costituire un accesso generalizzato e dunque una forma di non consentito controllo sull'attività amministrativa”

Consiglio di Stato, Sez. III, 10 ottobre 2025, n. 7973

“[...] dall'impianto normativo di riferimento si evince un principio generale di necessaria composizione tra il diritto alla trasparenza e l'esigenza di non pregiudicare, mediante un uso improprio dell'accesso, il buon andamento dell'azione amministrativa, evitando di imporre alla medesima un carico operativo eccessivamente gravoso e incompatibile con i principi di funzionalità, economicità e tempestività dell'azione pubblica”

PARERE N. 16

Principio di effettività e funzione datoriale ai sensi del decreto legislativo n. 81/2008 nelle ipotesi di trasferimento o assegnazione temporanea del personale presso altra sede VF

Caso pratico: richiesta di parere formulata, con nota prot. n. [...], dalla Direzione Centrale per la Salute, in merito all'individuazione del datore di lavoro, ai sensi del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, nelle ipotesi di trasferimento e/o assegnazione temporanea del personale presso altra sede VF, con particolare riferimento alla titolarità della funzione datoriale ai fini prevenzionistici e alla rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza.

Parere

In riscontro alla nota di pari oggetto del [...] di codesta Direzione Centrale, qui pervenuta in data [...], con la quale è stato chiesto un parere in merito all'individuazione del datore di lavoro con riferimento alle ipotesi di trasferimento e/o assegnazione temporanea del personale presso altra sede VF, si rappresenta quanto segue.

Ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e degli atti organizzativi dipartimentali - segnatamente il decreto ministeriale 23 marzo 2022, come aggiornato dal decreto ministeriale 1° agosto 2025 - la titolarità della posizione datoriale ai fini prevenzionistici è formalmente attribuita ai dirigenti individuati in detti provvedimenti.

Il d.lgs. n. 81/2008, all'articolo 2 (Definizioni), comma 1, lett. b), definisce il datore di lavoro come *“il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito*

il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa"; all'articolo 47 (Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza) stabilisce che il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) è eletto o designato nell'ambito dell'unità produttiva; all'articolo 299 (Esercizio di fatto di poteri direttivi), infine, codifica il "principio di effettività", estendendo le posizioni di garanzia a chi eserciti concretamente i poteri tipici del datore di lavoro, prevedendo che "Le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), d) ed e), gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti".

La Corte di Cassazione ha costantemente affermato che la titolarità della posizione di garanzia non discende esclusivamente dalla qualifica formale, ma dall'effettivo esercizio dei poteri organizzativi e gestionali nell'ambito in cui l'attività lavorativa si svolge; in tal senso, la *Cass. pen., SS.UU. 18 settembre 2014, n. 38343*, ha ribadito che garante è colui che governa il rischio nell'ambito in cui l'attività si svolge, mentre la *Cass. pen., Sez. IV, 31 maggio 2017, n. 27295*, ha chiarito che l'individuazione del datore di lavoro deve fondarsi sul criterio sostanziale dell'effettività.

Alla luce di tali principi, deve operarsi una distinzione sistematica tra il piano dell'incardinamento amministrativo e della rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza, da un lato, e quello dell'esercizio degli obblighi prevenzionistici, dall'altro.

Sotto il primo profilo, rileva l'unità produttiva di appartenenza giuridica del lavoratore, come risultante dagli atti organizzativi e dai decreti ministeriali; pertanto, ogni trasferimento, assegnazione temporanea o comando che non comporti mutamento stabile dell'unità produttiva di appartenenza non determina modifica della titolarità datoriale formale e il dipendente continua ad essere rappresentato dal RLS della sede di provenienza, così come correttamente asserito anche da codesta Direzione Centrale. Solo il trasferimento stabile e definitivo presso una diversa unità produttiva individuata come autonoma nei decreti ministeriali determina il subentro del nuovo datore di lavoro anche ai fini della rappresentanza RLS.

Sotto il profilo prevenzionistico, invece, la posizione di garanzia si radica nel luogo in cui il lavoratore presta concretamente la propria attività; pertanto, in tutte le ipotesi di trasferimento, assegnazione temporanea o comando, anche a titolo temporaneo, il dirigente della sede di destinazione, in quanto titolare

dei poteri organizzativi e gestionali nella struttura, deve essere ritenuto titolare del rapporto di lavoro in senso prevenzionale/sicuristico, assumendo la responsabilità per la gestione dei rischi presenti nella sede stessa e per il periodo di effettiva permanenza del dipendente, in applicazione del sopra richiamato principio di effettività sancito dall'articolo 299 del d.lgs. n. 81/2008 e valorizzato dalla giurisprudenza di legittimità.

Ciò detto, la titolarità non si estende in senso giuslavoristico, che resta ferma in capo al datore di lavoro della sede di provenienza, che mantiene formalmente l'organico e il rapporto di lavoro del dipendente.

In conclusione, le assegnazioni temporanee o i comandi non determinano una modifica della titolarità datoriale in senso formale e organico, né ai fini della rappresentanza RLS, ma comportano una responsabilità prevenzionistica funzionale e temporanea in capo al dirigente della sede presso cui il lavoratore presta effettivamente servizio.

In considerazione della portata generale della questione, che interessa tutte le strutture del Corpo Nazionale, si rimette alla valutazione dell'Ufficio del Capo del Corpo l'eventuale adozione di un atto di indirizzo generale volto a chiarire uniformemente i criteri di individuazione del datore di lavoro e dei relativi obblighi prevenzionistici in tutte le sedi del Corpo.

Per i profili da ultimo segnalati, in merito alla diversa dicitura contenuta nel D.M. 1° agosto 2025 relativamente alla Direzione Centrale per la Salute, appare opportuno procedere alla rettifica dell'articolato normativo, anche al fine di sanare un evidente errore materiale, nonché di uniformare l'attribuzione della posizione datoriale in capo ai Direttori Centrali. Ciò in quanto, sotto il profilo giuridico, la funzione datoriale deve necessariamente essere imputata a una persona fisica titolare dei relativi poteri e responsabilità.

Le medesime considerazioni devono intendersi estese anche alla scrivente Direzione, anch'essa individuata nel summenzionato decreto con una formulazione difforme rispetto a quella prevista per le altre Direzioni Centrali. Si resta a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti.

Quadro normativo

Decreto legislativo 9 aprile 2008 , n. 81"Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro" - Articoli 2, 47, 299.

Art. 2
(Definizioni)

1. Ai fini ed agli effetti delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo si intende per:

a) “lavoratore”: persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un’attività lavorativa nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un’arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari. Al lavoratore così definito è equiparato: il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto, che presta la sua attività per conto delle società e dell’ente stesso; l’associato in partecipazione di cui all’articolo 2549, e seguenti del codice civile; il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all’articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e di cui a specifiche disposizioni delle leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro; l’allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l’allievo sia effettivamente applicato alla strumentazioni o ai laboratori in questione; il volontario, come definito dalla legge 1° agosto 1991, n. 266; (nei limiti di quanto previsto dall’articolo 3-bis, i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile); il lavoratore di cui al decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e successive modificazioni;

b) “datore di lavoro”: il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l’assetto dell’organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell’organizzazione stessa o dell’unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. Nelle Pubbliche Amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest’ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall’organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell’ubicazione e dell’ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l’attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di

omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo;

c) "azienda": il complesso della struttura organizzata dal datore di lavoro pubblico o privato;

d) "dirigente": persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa;

e) "preposto": persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa;

f) "responsabile del servizio di prevenzione e protezione": persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32 designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi;

g) "addetto al servizio di prevenzione e protezione": persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32, facente parte del servizio di cui alla lettera l);

h) "medico competente": medico in possesso di uno dei titoli e dei requisiti formativi e professionali di cui all'articolo 38, che collabora, secondo quanto previsto all'articolo 29, comma 1, con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi ed è nominato dallo stesso per effettuare la sorveglianza sanitaria e per tutti gli altri compiti di cui al presente decreto;

ì) "rappresentante dei lavoratori per la sicurezza": persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro;

l) "servizio di prevenzione e protezione dai rischi": insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori;

m) "sorveglianza sanitaria": insieme degli atti medici, finalizzati alla tutela dello stato di salute e sicurezza dei lavoratori, in relazione all'ambiente di lavoro, ai fattori di rischio professionali e alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa;

n) "prevenzione": il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno;

o) "salute": stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non con-

sistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità;

p) “sistema di promozione della salute e sicurezza”: complesso dei soggetti istituzionali che concorrono, con la partecipazione delle parti sociali, alla realizzazione dei programmi di intervento finalizzati a migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori;

q) “valutazione dei rischi”: valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza;

r) “pericolo”: proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni;

s) “rischio”: probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione;

t) “unità produttiva”: stabilimento o struttura finalizzati alla produzione di beni o all'erogazione di servizi, dotati di autonomia finanziaria e tecnico funzionale;

u) “norma tecnica”: specifica tecnica, approvata e pubblicata da un'organizzazione internazionale, da un organismo europeo o da un organismo nazionale di normalizzazione, la cui osservanza non sia obbligatoria;

v) “buone prassi”: soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro, elaborate e raccolte dalle regioni, dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dagli organismi paritetici di cui all'articolo 51, validate dalla Commissione consultiva permanente di cui all'articolo 6, previa istruttoria tecnica dell'ISPESL, che provvede a assicurarne la più ampia diffusione;

z) “linee guida”: atti di indirizzo e coordinamento per l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza predisposti dai Ministeri, dalle regioni, dall'ISPESL e dall'INAIL e approvati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

aa) “formazione”: processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili alla acquisizione di competenze per lo svol-

gimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi;

bb) “informazione”: complesso delle attività dirette a fornire conoscenze utili alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi in ambiente di lavoro;

cc) “addestramento”: complesso delle attività dirette a fare apprendere ai lavoratori l’uso corretto di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale, e le procedure di lavoro;

dd) “modello di organizzazione e di gestione”: modello organizzativo e gestionale per la definizione e l’attuazione di una politica aziendale per la salute e sicurezza, ai sensi dell’articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, idoneo a prevenire i reati di cui agli articoli 589 e 590, terzo comma, del codice penale, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela della salute sul lavoro;

ee) “organismi paritetici”: organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l’elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici;

lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l’assistenza alle imprese finalizzata all’attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento;

ff) “responsabilità sociale delle imprese”: integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle aziende e organizzazioni nelle loro attività commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate.

Art. 47

(Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza)

1. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è istituito a livello territoriale o di comparto, aziendale e di sito produttivo. l’elezione dei rappresentanti per la sicurezza avviene secondo le modalità di cui al comma 6.

2. In tutte le aziende, o unità produttive, è eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

3. Nelle aziende o unità produttive che occupano fino a 15 lavoratori il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è di norma eletto direttamente dai lavoratori al loro interno oppure è individuato per più aziende nell’ambito ter-

ritoriale o del comparto produttivo secondo quanto previsto dall'articolo 48.

4. Nelle aziende o unità produttive con più di 15 lavoratori il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda. In assenza di tali rappresentanze, il rappresentante è eletto dai lavoratori della azienda al loro interno.

5. Il numero, le modalità di designazione o di elezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, nonché il tempo di lavoro retribuito e gli strumenti per l'espletamento delle funzioni sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva.

6. L'elezione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali, territoriali o di comparto, salvo diverse determinazioni in sede di contrattazione collettiva, avviene di norma in corrispondenza della giornata nazionale per la salute e sicurezza sul lavoro, individuata, nell'ambito della settimana europea per la salute e sicurezza sul lavoro, con decreto del (Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali) di concerto con il (Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali), sentite le confederazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. con il medesimo decreto sono disciplinate le modalità di attuazione del presente comma.

7. In ogni caso il numero minimo dei rappresentanti di cui al comma 2 è il seguente:

- a) un rappresentante nelle aziende ovvero unità produttive sino a 200 lavoratori;
- b) tre rappresentanti nelle aziende ovvero unità produttive da 201 a 1.000 lavoratori;
- c) sei rappresentanti in tutte le altre aziende o unità produttive oltre i 1.000 lavoratori. In tali aziende il numero dei rappresentanti è aumentato nella misura individuata dagli accordi interconfederali o dalla contrattazione collettiva.

8. Qualora non si proceda alle elezioni previste dai commi 3 e 4, le funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza sono esercitate dai rappresentanti di cui agli articoli 48 e 49, salvo diverse intese tra le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Art. 299
(Esercizio di fatto di poteri direttivi)

1. Le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), d) ed e), gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti.

Decreto del Ministro dell'Interno 21 agosto 2019, n. 127 “Regolamento recante l'applicazione del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nell'ambito delle articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché delle strutture del Ministero dell'interno destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica”.

Decreto del Ministro dell'Interno 23 marzo 2022 “Individuazione dei datori di lavoro del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del decreto del Ministro dell'Interno 21 agosto 2019, n. 127”.

Decreto del Ministro dell'Interno 1 agosto 2025 “Modifiche al decreto 23 marzo 2022, recante: «Individuazione dei datori di lavoro del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del decreto del Ministro dell'Interno 21 agosto 2019, n. 127»”.

Orientamenti giurisprudenziali

Cassazione Penale, SS.UU., 18 settembre 2014, n. 38343
“[...] il sistema prevenzionistico è tradizionalmente fondato su diverse figure di garanti che incarnano distinte funzioni e diversi livelli di responsabilità organizzativa e gestionale. La prima e fondamentale figura è quella del datore di lavoro. Si tratta del soggetto che ha la responsabilità dell'organizzazione dell'azienda o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa. La definizione contenuta nel T.U. è simile a quella espressa nella normativa degli anni 90 ed a quella fatta propria dalla giurisprudenza; e sottolinea il ruolo di dominus di fatto dell'organizzazione ed il concreto esercizio di poteri decisionali e di spesa.”

Cassazione Penale, Sez. IV, 31 maggio 2017, n. 27295

“In tema di prevenzione degli infortuni, il datore di lavoro ha l’obbligo di analizzare e individuare con il massimo grado di specificità, secondo la propria esperienza e la migliore evoluzione della scienza tecnica, tutti i fattori di pericolo concretamente presenti all’interno dell’azienda, avuto riguardo alla casistica concretamente verificabile in relazione alla singola lavorazione o all’ambiente di lavoro, e, all’esito, deve redigere e sottoporre periodicamente ad aggiornamento il documento di valutazione dei rischi previsto dall’art. 28 del D-Lgs. n. 81 del 2008, all’interno del quale è tenuto a indicare le misure precauzionali e i dispositivi di protezione adottati per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori.”

PARERE N. 17

Indagini difensive preventive ex art. 391-novies c.p.p.: assunzione di informazioni e natura volontaria delle dichiarazioni

Caso pratico: richiesta di parere formulata, con nota prot. n. [...], dal Comando dei Vigili del Fuoco di [...], in merito alla gestione di un’istanza di indagine difensiva preventiva ai sensi dell’articolo 391-novies c.p.p., con particolare riferimento alla necessità o meno di autorizzare l’assunzione di informazioni da parte del difensore nei confronti del personale intervenuto in attività di servizio, nonché alla sussistenza di eventuali obblighi di collaborazione in capo all’Amministrazione o ai dipendenti.

Parere

Con riferimento alla nota di codesto Comando prot. n.[...] del [...], con la quale è stato richiesto un parere in ordine all’istanza presentata dall’Avv. [...], per lo svolgimento di attività di indagine difensiva preventiva ai sensi dell’articolo 391-*novies* c.p.p., relativa agli interventi effettuati dal personale dei Vigili del Fuoco nelle giornate del 17 e 19 giugno 2024 nel territorio di [...], si rappresenta quanto segue.

La disciplina delle indagini difensive, prevista dagli articoli 391-*bis* e seguenti del codice di procedura penale, consente al difensore di compiere attività investigativa anche in via preventiva, al fine di ricercare elementi di prova nell’interesse del proprio assistito.

In tale ambito il difensore può assumere informazioni da persone in grado di riferire circostanze utili ai fini delle indagini; tuttavia, non sussiste alcun obbligo giuridico di presentarsi né di rendere dichiarazioni, essendo l’attività

svolta su base esclusivamente volontaria e priva di poteri coercitivi analoghi a quelli attribuiti all'autorità giudiziaria.

L'articolo 391-*bis*, comma 3, lettera d), c.p.p., infatti, prevede espressamente che la persona interpellata debba essere previamente avvertita della facoltà di non rispondere o di non rendere dichiarazioni.

La giurisprudenza di legittimità ha più volte chiarito che l'attività investigativa difensiva si fonda esclusivamente sulla libera determinazione del soggetto interpellato.

In tal senso si è espressa la Corte di Cassazione, affermando che la persona informata sui fatti non è tenuta né a presentarsi né a rendere dichiarazioni al difensore nell'ambito delle indagini difensive (*Cass., sez. II pen., 23 novembre 2006, n. 40232; Cass., sez. III pen., 14 dicembre 2011, n. 1399*).

La stessa giurisprudenza ha, inoltre, evidenziato che l'assunzione di informazioni da parte del difensore costituisce un'attività priva di carattere autoritativo e soggetta a specifiche garanzie procedurali, come emerge anche dalla pronuncia della *Corte di Cassazione, sez. II pen., 17 ottobre 2007, n. 47394*, che ha ribadito la necessità di interrompere l'esame qualora emergano dichiarazioni autoindizianti.

In tal senso depone, più recentemente, anche la *Corte di Cassazione, sez. III pen., 14 maggio 2024, n. 31121*, che ha evidenziato come l'attività di indagine difensiva preventiva prevista dall'articolo 391-*novies* c.p.p. si collochi in una fase anteriore all'eventuale instaurazione del procedimento penale ed è, pertanto, caratterizzata dall'assenza di poteri autoritativi o coercitivi. Ne consegue che l'acquisizione di informazioni da parte del difensore possa avvenire esclusivamente su base volontaria, nel rispetto dei diritti e delle libertà dei soggetti coinvolti, non potendo tale attività investigativa incidere coattivamente su posizioni giuridiche altrui.

Dagli elementi rappresentati da codesto Comando risulta che i rapporti di intervento relativi alle date indicate siano già stati rilasciati alla richiedente a seguito di formale istanza di accesso agli atti, con indicazione dei nominativi del personale intervenuto e descrizione sintetica delle attività svolte. Pertanto, sotto il profilo documentale, l'Amministrazione può ritenersi già adempiente agli obblighi di ostensione delle informazioni in proprio possesso.

Quanto alla richiesta di fissare un appuntamento per concordare tempi e modalità di acquisizione delle dichiarazioni, si evidenzia che la normativa vigente non impone alcun obbligo in capo all'Amministrazione di convocare il personale né di organizzare audizioni richieste dal difensore, essendo l'assunzione di informazioni rimessa all'iniziativa privata del difensore stesso, che può contattare direttamente le persone informate sui fatti.

Un eventuale coinvolgimento organizzativo dell'Amministrazione nella gestione di tali audizioni, oltre a non trovare fondamento normativo, potrebbe compromettere l'imparzialità e la neutralità dell'azione amministrativa, apparendo come una collaborazione a favore di una sola parte di un potenziale contenzioso, in contrasto con i principi sanciti dall'articolo 97 della Costituzione.

Resta fermo che i singoli dipendenti eventualmente contattati dal difensore possono valutare autonomamente se rendere dichiarazioni, esclusivamente su base volontaria e nel rispetto degli obblighi di servizio e dei doveri di riservatezza gravanti sul personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, in attuazione dell'articolo 7 del D.P.R. 7 maggio 2012 n. 64 (Regolamento di servizio del C.N.VV.F.); eventuali dichiarazioni dovranno riguardare circostanze direttamente conosciute e non potranno comportare la divulgazione di informazioni coperte da segreto d'ufficio o comunque non divulgabili.

Si resta a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti.

Quadro normativo

Codice di procedura penale – Artt. 391-*bis*, 391-*novies*

Art. 391-bis

(Colloquio, ricezione di dichiarazioni e assunzione di informazioni da parte del difensore)

1. Salve le incompatibilità previste dall'articolo 197, comma 1, lettere c) e d), per acquisire notizie il difensore, il sostituto, gli investigatori privati autorizzati o i consulenti tecnici possono conferire con le persone in grado di riferire circostanze utili ai fini dell'attività investigativa. In questo caso, l'acquisizione delle notizie avviene attraverso un colloquio non documentato.
2. Il difensore o il sostituto possono inoltre chiedere alle persone di cui al comma 1 una dichiarazione scritta ovvero di rendere informazioni da documentare secondo le modalità previste dall'articolo 391-*ter*.

3. In ogni caso, il difensore, il sostituto, gli investigatori privati autorizzati o i consulenti tecnici avvertono le persone indicate nel comma 1:

- a) della propria qualità e dello scopo del colloquio;
- b) se intendono semplicemente conferire ovvero ricevere dichiarazioni o assumere informazioni indicando, in tal caso, le modalità e la forma di documentazione;
- c) dell'obbligo di dichiarare se sono sottoposte ad indagini o imputate nello stesso procedimento, in un procedimento connesso o per un reato collegato;
- d) della facoltà di non rispondere o di non rendere la dichiarazione;
- e) del divieto di rivelare le domande eventualmente formulate dalla polizia giudiziaria o dal pubblico ministero e le risposte date;
- f) delle responsabilità penali conseguenti alla falsa dichiarazione.

4. Alle persone già sentite dalla polizia giudiziaria o dal pubblico ministero non possono essere richieste notizie sulle domande formulate o sulle risposte date.

5. Per conferire, ricevere dichiarazioni o assumere informazioni da una persona sottoposta ad indagini o imputata nello stesso procedimento, in un procedimento connesso o per un reato collegato, è dato avviso, almeno ventiquattro ore prima, al suo difensore la cui presenza è necessaria. se la persona è priva di difensore, il giudice, su richiesta del difensore che procede alle investigazioni, dispone la nomina di un difensore di ufficio ai sensi dell'articolo 97.

5-bis. Nei procedimenti per i delitti di cui all'articolo 351, comma 1-ter, il difensore, quando assume informazioni da persone minori, si avvale dell'ausilio di un esperto in psicologia o in psichiatria infantile.

6. Le dichiarazioni ricevute e le informazioni assunte in violazione di una delle disposizioni di cui ai commi precedenti non possono essere utilizzate. la violazione di tali disposizioni costituisce illecito disciplinare ed è comunicata dal giudice che procede all'organo titolare del potere disciplinare.

7. Per conferire, ricevere dichiarazioni o assumere informazioni da persona detenuta, il difensore deve munirsi di specifica autorizzazione del giudice che procede nei confronti della stessa, sentito il suo difensore ed il pubblico ministero. prima dell'esercizio dell'azione penale l'autorizzazione è data dal giudice per le indagini preliminari. durante l'esecuzione della pena provvede il magistrato di sorveglianza.

8. All'assunzione di informazioni non possono assistere la persona sottoposta alle indagini, la persona offesa e le altre parti private.

9. Il difensore o il sostituto interrompono l'assunzione di informazioni da parte della persona non imputata ovvero della persona non sottoposta ad indagini, qualora essa renda dichiarazioni dalle quali emergano indizi di reità a suo carico. le precedenti dichiarazioni non possono essere utilizzate contro la persona che le ha rese.

10. Quando la persona in grado di riferire circostanze utili ai fini dell'attività investigativa abbia esercitato la facoltà di cui alla lettera d) del comma 3, il pubblico ministero, su richiesta del difensore, ne dispone l'audizione che fissa entro sette giorni dalla richiesta medesima. tale disposizione non si applica nei confronti delle persone sottoposte ad indagini o imputate nello stesso procedimento e nei confronti delle persone sottoposte ad indagini o imputate in un diverso procedimento nelle ipotesi previste dall'articolo 210. l'audizione si svolge alla presenza del difensore che per primo formula le domande. anche con riferimento alle informazioni richieste dal difensore si applicano le disposizioni dell'articolo 362.

11. Il difensore, in alternativa all'audizione di cui al comma 10, può chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza o all'esame della persona che abbia esercitato la facoltà di cui alla lettera d) del comma 3, anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 392, comma 1.

Art. 391-*novies*

(Attività investigativa preventiva)

1. L'attività investigativa prevista dall'articolo 327 bis, con esclusione degli atti che richiedono l'autorizzazione o l'intervento dell'autorità giudiziaria, può essere svolta anche dal difensore che ha ricevuto apposito mandato per l'eventualità che si instauri un procedimento penale.

2. Il mandato è rilasciato con sottoscrizione autenticata e contiene la nomina del difensore e l'indicazione dei fatti ai quali si riferisce.

Orientamenti giurisprudenziali

Cassazione Penale, Sez. II, 23 novembre 2006, n. 40232

“In tema di indagini difensive, la richiesta al pubblico ministero di disporre

l'audizione della persona informata su fatti di interesse per l'investigazione del difensore, che si sia avvalsa della facoltà di non rendere dichiarazioni, deve indicare le circostanze in relazione alle quali si vuole che la persona sia sentita e le ragioni per le quali si ritiene che esse siano utili alle indagini, con la conseguenza che, in difetto di tali indicazioni, il pubblico ministero non ha l'obbligo di provvedere.”

Cassazione Penale, Sez. II, 17 ottobre 2007, n. 47394

“Alle dichiarazioni assunte dal difensore dell'indagato nell'ambito di attività di investigazione difensiva si applica la disciplina prevista dall'art. 63 c.p.p.”

Cassazione Penale, Sez. III, 14 dicembre 2011, n. 1399

“La richiesta, effettuata ai sensi dell'art. 391-*bis*, comma 11, c.p.p., e diretta a che il g.i.p. proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza o all'esame della persona che abbia esercitato la facoltà di non rispondere o di non rendere la dichiarazione, non presuppone alcun automatismo, implicando una valutazione positiva del giudice circa la rilevanza ai fini investigativi delle circostanze in relazione alle quali si vuole che la persona sia sentita.”

Cassazione Penale, Sez. III, 14 maggio 2024, n. 31121

“In tema di investigazioni difensive, non è abnorme il provvedimento con cui il giudice per le indagini preliminari, in ragione della natura preventiva dell'attività d'indagine difensiva, rigetta la richiesta di accesso ai luoghi privati o non aperti al pubblico, formulata ai sensi dell'art. 391-*septies* cod. proc. pen., trattandosi di decisione, non impugnabile, che non si pone al di fuori del sistema processuale, né determina una stasi del procedimento.”

PARERE N. 18

Utilizzo e gestione del materiale fotografico e audiovisivo negli interventi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco: profili amministrativi e di tutela dei dati personali

Caso pratico: richiesta di parere, formulata con nota prot. n. [...] del [...], dal Comando dei Vigili del Fuoco di [...], in merito alla gestione e alla rilevanza amministrativa del materiale fotografico e audiovisivo realizzato dal personale operativo del C.N.VV.F. nel corso degli interventi di soccorso tecnico urgente, anche mediante dispositivi personali, con riferimento agli obblighi di trasferimento tempestivo su sistemi informatici istituzionali, conservazione, cancellazione, tutela dei dati personali e accesso ai documenti da parte di soggetti legittimati.

Parere

In relazione al quesito formulato da codesto Comando con nota prot. n. [...] del [...], che si allega in copia, concernente la gestione di materiale fotografico o video realizzato dal personale operativo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco nel corso degli interventi di soccorso tecnico urgente mediante dispositivi, anche privati, si rappresenta quanto segue.

Il quadro normativo di riferimento è costituito dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241, dal Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dal D.P.R. 28 febbraio 2012, n. 64, recante il “Regolamento di servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”, dal D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante il “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”, nonché dai principi generali in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti amministrativi, anche informatici.

Il Regolamento di servizio del personale del Corpo Nazionale - pur disciplinando in via generale i doveri di servizio, la correttezza, la diligenza e l'obbligo di osservanza delle disposizioni impartite dall'Amministrazione - non contiene specifiche previsioni in ordine all'utilizzo di dispositivi per la realizzazione di riprese fotografiche o audiovisive nel corso dell'attività istituzionale, né reca una disciplina puntuale della gestione di tale materiale.

Ne consegue che la materia deve essere ricondotta ai principi generali dell'ordinamento amministrativo e della normativa in materia di protezione dei dati personali.

In particolare, in tale ambito trovano applicazione anche i principi generali previsti nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che impone al dipendente di utilizzare con correttezza le informazioni e i dati acquisiti nello svolgimento dell'attività di servizio e di astenersi da qualsiasi uso improprio o diffusione non autorizzata degli stessi.

Ciò premesso, si rappresenta che le riprese effettuate durante un intervento di soccorso, laddove siano finalizzate a documentare lo stato dei luoghi e a consentire una più fedele redazione del rapporto di intervento, risultano oggettivamente funzionali all'esercizio di pubbliche funzioni e, nei casi previsti, all'espletamento di compiti di polizia giudiziaria. Esse non possono, pertanto, essere qualificate come attività privata del dipendente, neppure qualora siano realizzate mediante dispositivo personale.

La natura del supporto utilizzato non incide, infatti, sulla qualificazione giuri-

dica dell'attività svolta, che resta espressione di potestà pubblica. Ne consegue che le immagini così acquisite, ove ancora esistenti e detenute dal personale in ragione del servizio prestato, devono ritenersi riferibili all'Amministrazione. Ai sensi dell'articolo 22 della Legge n. 241/1990, costituisce documento amministrativo ogni rappresentazione comunque formata del contenuto di atti detenuti da una Pubblica Amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse.

La nozione è ampia e prescinde dalla protocollazione o dall'inserimento nel fascicolo, rilevando piuttosto la riferibilità funzionale all'attività amministrativa e la detenzione, anche mediata, da parte dell'Amministrazione.

In tal senso depone anche il *TAR Campania (Sez. VI, sentenza del 2 maggio 2023, n. 2608)*, che - nel richiamare un orientamento giurisprudenziale formatosi nel tempo - precisa che la nozione normativa di documento amministrativo è “*ampia e può riguardare ogni documento detenuto dalla Pubblica Amministrazione o da un soggetto, anche privato, alla stessa equiparato ai fini della specifica normativa dell'accesso agli atti, e formato non solo da una Pubblica Amministrazione, ma anche da soggetti privati, purché lo stesso concerna un'attività di pubblico interesse o sia utilizzato o sia detenuto o risulti significativamente collegato con lo svolgimento dell'attività amministrativa, nel perseguimento di finalità di interesse generale*” (cfr. *C.d.S., Ad. plen., n. 19 del 2020*)”

Pertanto, qualora il materiale fotografico sia ancora conservato dal dipendente quale esito dell'attività di servizio, l'Amministrazione non può automaticamente dichiararsi estranea alla sua disponibilità, dovendo valutare se esso debba essere acquisito formalmente agli atti e, in quanto tale, assoggettato alla disciplina dell'accesso, fatte salve le esclusioni o limitazioni derivanti dalla tutela di interessi pubblici o dalla protezione dei dati personali (es. riservatezza, segreto istruttorio in caso di indagini o procedimenti giudiziari).

Sotto il profilo della protezione dei dati personali, le immagini raccolte in occasione di interventi di soccorso possono contenere dati identificativi e, non di rado, categorie particolari di dati, quali quelli relativi alla salute o a situazioni di vulnerabilità.

Il relativo trattamento trova la propria base giuridica nell'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ma deve comunque rispettare i principi di liceità, correttezza, proporzionalità, minimizzazione, integrità e limitazione della conservazione previsti dal Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR).

L'utilizzo di dispositivi privati può esporre l'Amministrazione a specifici rischi in termini di sicurezza del trattamento dei dati personali, anche in relazione a possibili sincronizzazioni automatiche su cloud personali o accessi non autorizzati, con conseguente potenziale responsabilità del titolare del trattamento, individuabile nel Comando.

Il dipendente opera, infatti, quale soggetto autorizzato al trattamento e risponde disciplinarmente e, nei casi più gravi, anche civilmente o penalmente in caso di uso improprio o diffusione indebita del materiale.

Al fine di ridurre tali rischi, potrebbe essere valutata, sotto il profilo organizzativo, l'opportunità di dotare il personale di dispositivi dell'Amministrazione specificamente destinati allo svolgimento di tali attività.

Con riferimento agli obblighi di conservazione, occorre distinguere tra immagini che assumano rilevanza documentale e immagini utilizzate quale mero ausilio mnemonico.

Nel primo caso, esse devono essere considerate “atti istruttori” a corredo del rapporto di intervento e devono essere tempestivamente riversate nei sistemi informatici istituzionali e inserite nel fascicolo dell'intervento, secondo le regole in materia di gestione documentale. A tale riguardo, si evidenzia che tale funzionalità risulta già attiva nel sistema informatico di gestione delle relazioni di intervento (*piattaforma STAT-RI Web*).

Nel secondo caso, una volta redatto il rapporto ufficiale, la loro ulteriore conservazione su dispositivo privato si porrebbe in contrasto con il principio di limitazione della conservazione, rendendo doverosa la cancellazione senza ritardo. Non sussiste, infatti, un obbligo generalizzato di conservazione di tutto il materiale grezzo prodotto nella fase istruttoria, qualora esso non confluisca nel documento amministrativo finale.

Con riferimento alle eventuali istanze di accesso provenienti da legali, qualora il materiale sia stato formalmente acquisito o comunque sia ancora esistente e riferibile all'attività di servizio, l'Amministrazione dovrà valutarne l'ostensibilità secondo la disciplina della Legge n. 241/1990, operando il necessario bilanciamento con la tutela della riservatezza dei soggetti coinvolti.

Qualora, invece, le immagini non siano mai state acquisite agli atti e siano state legittimamente cancellate una volta esaurita la funzione di supporto alla

redazione del rapporto, l'Amministrazione potrà dichiarare, mediante attestazione formale, di non detenere ulteriori documenti oltre a quelli già prodotti, non potendo essere imposto l'obbligo di formare o ricostruire documentazione non più esistente (in tal senso, *TAR Lazio, Roma, Sez. I-quater, sentenza 28 marzo 2019, n. 4122*).

Diversamente, qualora emerga che il materiale sia ancora nella disponibilità del dipendente in ragione del servizio svolto, appare conforme ai principi di buon andamento e trasparenza disporre l'immediata acquisizione agli atti, anche al fine di prevenire contestazioni in ordine a presunte omissioni. Alla luce di quanto esposto, l'attività di documentazione fotografica o audiovisiva durante gli interventi può ritenersi in sé legittima qualora strettamente funzionale al servizio.

Tuttavia, la mancanza di una specifica disciplina regolatoria rende opportuno, sotto il profilo organizzativo e di mitigazione dei rischi, l'adozione di una disposizione interna che regolamenti espressamente l'uso dei dispositivi per riprese fotografiche o video, stabilisca l'obbligo di tempestivo trasferimento su sistemi istituzionali del materiale rilevante e imponga la cancellazione di quello non necessario.

Tale intervento consentirebbe di assicurare coerenza con i principi di legalità, buon andamento e tutela dei dati personali, riducendo al contempo il rischio di responsabilità e di possibili contenziosi.

Tanto premesso, in considerazione della portata della problematica rappresentata, di comune interesse per le strutture del Corpo Nazionale, la questione è rimessa all'Ufficio del Capo del Corpo - Ufficio per le questioni normative, ordinamentali e tecniche e per i rapporti con la componente volontaria, per le eventuali determinazioni e per l'adozione di specifiche linee di indirizzo.

Quadro normativo

Legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" - Articolo 22

Art. 22

(Definizioni e principi in materia di accesso)

1. Ai fini del presente capo si intende:

a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di

- estrarre copia di documenti amministrativi;
- b) per “interessati”, tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso;
 - c) per “controinteressati”, tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall’esercizio dell’accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
 - d) per “documento amministrativo”, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
 - e) per “pubblica amministrazione”, 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.

2. L’accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell’attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l’imparzialità e la trasparenza).

3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all’articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.

4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

5. L’acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell’articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l’obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.

Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), del 27 aprile 2016, “relativo alla pro-

tezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)”

Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, “Codice in materia di protezione dei dati personali (, recante disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE)” - Articoli 1 – 2-ter.

Art. 1
(Oggetto)

(Il trattamento dei dati personali avviene secondo le norme del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, di seguito «Regolamento», e del presente codice, nel rispetto della dignità umana, dei diritti e delle libertà fondamentali della persona.)

Art. 2-ter

(Base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all’esercizio di pubblici poteri)

1. La base giuridica prevista dall’articolo 6, paragrafo 3, lettera b), del regolamento è costituita (...) da una norma di legge o (...) di regolamento (o da atti amministrativi generali).

1-bis. Fermo restando ogni altro obbligo previsto dal Regolamento e dal presente codice, il trattamento dei dati personali da parte di un’amministrazione pubblica di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi comprese le autorità indipendenti e le amministrazioni inserite nell’elenco di cui all’articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché da parte di una società a controllo pubblico statale o, limitatamente ai gestori di servizi pubblici, locale, di cui all’articolo 16 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, con esclusione, per le società a controllo pubblico, dei trattamenti correlati ad attività svolte in regime di libero mercato, è anche consentito se necessario per l’adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o per l’esercizio di pubblici poteri ad esse attribuiti. In modo da assicurare che tale esercizio non

possa arrecare un pregiudizio effettivo e concreto alla tutela dei diritti e delle libertà degli interessati, le disposizioni di cui al presente comma sono esercitate nel rispetto dell'articolo 6 del Regolamento).

2. La comunicazione fra titolari che effettuano trattamenti di dati personali, diversi da quelli ricompresi nelle particolari categorie di cui all'articolo 9 del regolamento e di quelli relativi a condanne penali e reati di cui all'articolo 10 del regolamento, per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri è ammessa se prevista ai sensi del comma 1 (o se necessaria ai sensi del comma 1-bis) (periodo soppresso dal d.l. 8 ottobre 2021, n. 139, convertito con modificazioni dalla l. 3 dicembre 2021, n. 205).

3. La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1 (o se necessarie ai sensi del comma 1-bis. in tale ultimo caso, ne viene data notizia al garante almeno dieci giorni prima dell'inizio della comunicazione o diffusione).

4. Si intende per:

- a) “comunicazione”, il dare conoscenza dei dati personali a uno o più soggetti determinati diversi dall'interessato, dal rappresentante del titolare nel territorio dell'Unione europea, dal responsabile o dal suo rappresentante nel territorio dell'Unione europea, dalle persone autorizzate, ai sensi dell'articolo 2-quaterdecies, al trattamento dei dati personali sotto l'autorità diretta del titolare o del responsabile, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione, consultazione o mediante interconnessione;
- b) “diffusione”, il dare conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione.

D.P.R. 28 febbraio 2012, n. 64, recante il “Regolamento di servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 140 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217” - Articolo 7

Art. 7 (Doveri generali)

1. Il personale del corpo nazionale, in ragione dei suoi compiti istituzionali,

conforma la sua condotta al dovere costituzionale di servire la Repubblica con efficacia, efficienza, professionalità, impegno e responsabilità; rispetta i principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa, anteponendo l'osservanza della legge e dell'interesse pubblico agli interessi privati propri ed altrui.

2. Il personale del corpo nazionale si comporta in modo tale da favorire l'instaurazione di rapporti di fiducia e collaborazione tra l'amministrazione e i cittadini.

3. Al fine di garantire la migliore qualità del servizio, il personale del corpo nazionale, in coerenza con gli specifici compiti istituzionali, deve in particolare:

- a) collaborare con diligenza, osservando le norme e le disposizioni impartite dall'Amministrazione per l'esecuzione e la disciplina del lavoro anche in relazione alla normativa in materia di sicurezza e di ambiente di lavoro;
- b) rispettare il segreto d'ufficio in merito a notizie relative ai servizi, a provvedimenti o operazioni di qualsiasi natura connessi alle attività istituzionali, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di esercizio del diritto di accesso all'attività amministrativa e di protezione dei dati personali;
- c) non utilizzare a fini privati le informazioni di cui disponga per ragioni d'ufficio;
- d) nei rapporti con il cittadino, prestare adeguata attenzione alle richieste fornendo le risposte, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di esercizio del diritto di accesso all'attività amministrativa e di autocertificazione;
- e) rispettare l'orario di lavoro; adempiere alle formalità previste per la rilevazione delle presenze e non assentarsi dal luogo di lavoro senza l'autorizzazione del responsabile del servizio;
- f) durante l'orario di lavoro, mantenere nei rapporti interpersonali e con gli utenti condotta uniformata a principi di correttezza ed astenersi da comportamenti lesivi della dignità della persona;
- g) non attendere ad occupazioni estranee al servizio e ad attività, che ritardino il recupero psicofisico;
- h) eseguire le disposizioni inerenti all'espletamento delle proprie funzioni o mansioni che gli siano impartite dai superiori. Se ritiene che la disposizione sia palesemente illegittima, il dipendente deve farne rimostranza a chi l'ha impartita, dichiarandone le ragioni; se la disposizione è rinnovata per iscritto ha il dovere di darvi esecuzione. Il dipendente non deve, comunque, eseguire la disposizione quando l'atto sia vietato dalla legge penale o

costituisca illecito amministrativo;

i) avere la massima diligenza nell'uso e nella custodia di mezzi, attrezzature, dispositivi di protezione individuali, materiali e documenti ad esso affidati per ragioni di servizio, nonché nell'utilizzo degli ambienti e delle strutture in cui opera. Eventuali danneggiamenti, deterioramenti, sottrazioni o smarrimenti del materiale in uso, salvo casi di forza maggiore, devono essere immediatamente segnalati per iscritto ai superiori, specificando le circostanze del fatto;

l) non valersi di quanto è di proprietà dell'Amministrazione per ragioni che non siano di servizio;

m) non chiedere né accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità in connessione con la prestazione lavorativa;

n) osservare scrupolosamente le disposizioni che regolano l'accesso ai locali dell'Amministrazione da parte del personale e non introdurre, salvo che non siano debitamente autorizzate, persone estranee all'Amministrazione stessa in locali non aperti al pubblico;

o) comunicare all'Amministrazione la propria residenza e, ove non coincidente, la dimora temporanea, nonché ogni successivo mutamento delle stesse;

p) in caso di legittimo impedimento alla puntuale presentazione in servizio, il personale ha l'obbligo di darne tempestivo avviso all'ufficio di appartenenza, salvo comprovata impossibilità;

q) astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività dell'Amministrazione, che possano coinvolgere direttamente o indirettamente interessi finanziari, o non finanziari, propri.

4. Per quanto non previsto dal presente regolamento il personale osserva il codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni adottato con il decreto del Ministro per la funzione pubblica 28 novembre 2000, pubblicato nella gazzetta ufficiale del 10 aprile 2001, n. 84, di cui ai commi 1 e 5 dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165" - Articolo 3.

Art. 3 (Principi generali)

1. Il dipendente osserva la costituzione, servendo la nazione con disciplina ed

onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare.

2. Il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi.

3. Il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione. prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti.

4. Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. la gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati.

5. Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori.

6. Il dipendente dimostra la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre Pubbliche Amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente.

Orientamenti giurisprudenziali

TAR Lazio - Roma, Sez. I-quater, sentenza 28 marzo 2019, n. 4122

“Il diritto di accesso non si può estendere a documenti o informazioni che non sono detenute dalla pubblica amministrazione oppure sono detenute da amministrazioni diverse da quella interrogata dall’interessato.”

TAR Campania, Sez. VI, sentenza del 2 maggio 2023, n. 2608

“La nozione normativa di documento amministrativo è “ampia e può riguardare ogni documento detenuto dalla pubblica amministrazione o da un soggetto, anche privato, alla stessa equiparato ai fini della specifica normativa dell’accesso agli atti, e formato non solo da una pubblica amministrazione, ma anche da soggetti privati, purché lo stesso concerna un’attività di pubblico interesse o sia utilizzato o sia detenuto o risulti significativamente collegato con lo svolgimento dell’attività amministrativa, nel perseguimento di finalità di interesse generale” (cfr. C.d.S., Ad. Plen., n. 19 del 2020).”

PARERE N.19

Inidoneità permanente e divieto di automatismi espulsivi: il caso spagnolo dinanzi alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea e il raffronto con la disciplina del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco italiano alla luce del diritto dell’Unione Europea

Caso pratico: quesito formulato dall’Ufficio Affari Legislativi e Parlamentari in ordine alla compatibilità con il diritto dell’Unione europea, nell’ambito della domanda di pronuncia pregiudiziale ex art. 267 TFUE (causa [...], Spagna), della disciplina relativa al pensionamento per inidoneità permanente del personale dei vigili del fuoco, con particolare riferimento al raffronto tra il sistema applicabile al Corpo dei vigili del fuoco spagnolo e quello vigente nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco italiano, in relazione all’obbligo di previa valutazione di “soluzioni ragionevoli” e alla possibilità di reimpiego in mansioni compatibili.

Parere

Con riferimento alla nota prot. n. [...] del [...], relativa alla domanda di pronuncia pregiudiziale in oggetto, concernente il pensionamento per inidoneità permanente totale di un funzionario del Corpo dei vigili del fuoco spagnolo (causa [...] Spagna), si rappresenta quanto segue.

La questione si colloca nell’ambito del rapporto tra diritto dell’Unione Europea e ordinamenti nazionali in materia di pubblico impiego, con partico-

lare riguardo al principio di non discriminazione per disabilità e all'obbligo di adottare "soluzioni ragionevoli" ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE, come interpretato dalla Corte di giustizia.

Tale obbligo, letto alla luce della Carta dei diritti fondamentali e della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, impone di privilegiare il mantenimento del rapporto di lavoro anche in presenza di sopravvenuta inidoneità, salvo che ciò comporti un onere sproporzionato o contrasti con esigenze essenziali del servizio.

Nel caso di specie, la disciplina nazionale spagnola, che prevede il pensionamento automatico del funzionario a seguito della dichiarazione di inidoneità permanente, può porsi in tensione con tali principi, ove non consenta una previa valutazione concreta di possibili adattamenti organizzativi o ricollocazioni.

In relazione al primo quesito, relativo all'applicabilità dell'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE ai funzionari pubblici e alla possibilità di una sua modulazione per il personale dei servizi di soccorso, si ritiene che tale disposizione trovi applicazione anche nel pubblico impiego, non emergendo distinzioni rilevanti nel diritto unionale sotto il profilo delle garanzie antidiscriminatorie. Tuttavia, essa deve essere interpretata alla luce del considerando 18 della direttiva, che consente di tener conto delle specifiche esigenze funzionali dei servizi di soccorso, nei quali è necessario garantire il pieno possesso dei requisiti operativi. Ne consegue che, pur permanendo l'obbligo di valutare soluzioni ragionevoli, tale obbligo incontra un limite quando le condizioni del dipendente risultino incompatibili con le esigenze fondamentali del servizio, ferma restando la necessità di una valutazione concreta e individualizzata circa la possibilità di adibizione a mansioni compatibili.

In tale prospettiva, rileva in particolare la recente sentenza della Corte di giustizia del 18 gennaio 2024, resa nella causa C-631/22 (Ca Na Negreta), nella quale è stato affermato che l'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE osta a una normativa nazionale che consenta la cessazione del rapporto di lavoro per sopravvenuta inidoneità del lavoratore senza che il datore di lavoro abbia previamente valutato e, ove possibile, adottato soluzioni ragionevoli idonee a consentirne la permanenza in servizio, ovvero dimostrato che tali soluzioni comportino un onere sproporzionato. La Corte ha, in particolare, evidenziato che un automatismo tra accertamento dell'inidoneità e cessazione del rap-

porto compromette l'effetto utile della direttiva e risulta incompatibile con l'obiettivo di favorire il mantenimento in attività delle persone con disabilità. Alla luce di tali principi, quanto al secondo quesito, relativo alla compatibilità con l'articolo 5 della direttiva di una normativa che prevede il pensionamento automatico a seguito della dichiarazione di inidoneità permanente totale, si osserva che una siffatta disciplina, ove non consenta una previa valutazione concreta e individualizzata, si pone in contrasto con il diritto dell'Unione. Un meccanismo automatico elude, infatti, l'obbligo di verificare la possibilità di mantenere il dipendente in servizio mediante adattamenti organizzativi o assegnazione a mansioni compatibili, compromettendo l'effetto utile della direttiva. La cessazione del rapporto può ritenersi conforme al diritto unionale solo se preceduta da un'effettiva istruttoria volta ad accertare l'impossibilità di adottare soluzioni ragionevoli ovvero il carattere sproporzionato dell'onere che esse comporterebbero.

Quanto al terzo quesito, si ritiene che l'Amministrazione sia tenuta, prima di procedere al collocamento in quiescenza, ad effettuare una valutazione concreta e individualizzata circa l'adozione di soluzioni ragionevoli idonee a consentire la prosecuzione del rapporto di lavoro. Ciò implica la verifica della possibilità di adibire il dipendente a mansioni diverse, di adattare l'organizzazione del lavoro o di ricorrere ad altri strumenti idonei alla permanenza in servizio, sempre che tali misure non comportino un onere sproporzionato. Solo all'esito di tale verifica, qualora risulti l'impossibilità di soluzioni alternative o la loro eccessiva gravosità, potrà ritenersi legittima la cessazione del rapporto, dovendosi escludere che un automatismo normativo sia di per sé sufficiente a soddisfare gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

Giova osservare che l'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli si impone anche alle Pubbliche Amministrazioni, incluse quelle operanti nell'ambito del soccorso pubblico, quale strumento essenziale per garantire l'effettività del principio di non discriminazione. Tale obbligo deve, tuttavia, essere bilanciato con le peculiari esigenze funzionali di tali servizi, con particolare riguardo al loro carattere operativo, riconosciuto anche dall'ordinamento interno.

Nel caso di specie, il dipendente svolge mansioni strettamente connesse all'operatività del servizio (autista). In tale contesto, il bilanciamento assume particolare rilievo, in quanto tali funzioni richiedono piena idoneità psico-fisica e prontezza di intervento. Pertanto, pur permanendo l'obbligo di valutare soluzioni ragionevoli, resta ferma la possibilità di disporre la cessazione del rapporto qualora non risultino disponibili posizioni compatibili o qualora le

limitazioni incidano sulle capacità essenziali richieste per garantire l'efficienza e la sicurezza del servizio. Il principio di non discriminazione non può, infatti, tradursi nell'imposizione di mantenere in servizio personale non idoneo allo svolgimento delle funzioni operative fondamentali.

Occorre, peraltro, evidenziare che, nell'ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il regime dell'inidoneità psico-fisica è improntato a una chiara graduazione delle situazioni di inabilità, quale risultante dal sistema dei giudizi di idoneità disciplinato dall'articolo 232 del decreto legislativo n. 217 del 2005, ed è finalizzato al prioritario recupero del personale al servizio attivo. In tale prospettiva, l'articolo 234 del decreto legislativo n. 217 del 2005 stabilisce che l'Amministrazione non può procedere alla dispensa dal servizio per inidoneità psico-fisica senza aver previamente esperito ogni utile tentativo di reimpiego del dipendente. Tale tentativo può avvenire anche mediante il transito ad altri ruoli e qualifiche, previo adeguato percorso formativo.

La disciplina distingue, in particolare, tra ipotesi di inidoneità parziale, nelle quali il dipendente può continuare a svolgere attività compatibili, permanendo nella qualifica di appartenenza; ipotesi di inidoneità al servizio operativo, che consentono il transito nei ruoli tecnico-professionali non operativi, con conservazione della posizione giuridica ed economica; e sole ipotesi residuali di inidoneità assoluta e definitiva a qualsiasi proficuo servizio, nelle quali può giungersi alla cessazione del rapporto.

Ne deriva che l'ordinamento di settore esclude automatismi espulsivi e configura la cessazione del rapporto come soluzione residuale, subordinata all'effettiva impossibilità di un utile reimpiego, in coerenza con il principio delle "soluzioni ragionevoli" di cui all'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la disciplina spagnola in esame, ove non preveda una previa valutazione concreta e individualizzata delle possibili soluzioni ragionevoli, appare suscettibile di non risultare pienamente coerente con i principi del diritto dell'Unione.

Quadro normativo

Articolo 5 della Direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000 "che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro".

Art. 5
(Soluzioni ragionevoli per i disabili)

Per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei disabili, sono previste soluzioni ragionevoli. Ciò significa che il datore di lavoro prende i provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. Tale soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili.

Art. 234 del decreto legislativo 3 ottobre 2005, n. 217 “Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell’articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252”.

Art. 234
(Mutamento di funzioni e trasferimento di ruolo
per sopravvenuta inidoneità psico-fisica)

1. Fatte salve le eventuali disposizioni normative più favorevoli vigenti per il personale di ruolo riconosciuto non idoneo in via permanente allo svolgimento delle funzioni proprie della qualifica di appartenenza ma idoneo al proficuo servizio, il Dipartimento non può procedere alla dispensa del personale dal servizio per inidoneità psico-fisica prima di aver esperito ogni utile tentativo, anche a domanda del dipendente da presentarsi entro trenta giorni dalla notifica del giudizio di inidoneità, compatibilmente con le esigenze organizzative del Dipartimento medesimo e con la disponibilità delle dotazioni organiche dei ruoli del personale del Corpo nazionale, per recuperarlo al servizio attivo, anche attraverso il transito ad altro ruolo e qualifica, previo corso di riqualificazione.

2. Al fine di consentire il recupero al servizio attivo del personale di ruolo non direttivo e non dirigente che espleta funzioni operative e di quello appartenente ai ruoli dei direttivi e dei direttivi aggiunti che espleta funzioni operative, in previsione della sua riammissione al termine dell’assenza per infortunio o malattia, nel rispetto dell’articolo 12 della legge 5 dicembre 1988, n. 521, il Dipartimento invia ai competenti organismi sanitari una specifica richiesta

di parere per stabilire se il dipendente, sulla base dei parametri psico-fisici previsti per il personale che espleta funzioni operative, sia totalmente o parzialmente inabile al servizio. Nel caso di inabilità parziale, il Dipartimento individua, sulla base delle funzioni proprie della qualifica, le attività tecnico-operative correlate al soccorso, compatibili con lo stato di salute, che il dipendente può continuare a svolgere, permanendo nella qualifica di appartenenza. L'attuazione del principio di tutela del dipendente è comunque conciliato con la piena funzionalità operativa dei servizi istituzionali di soccorso.

3. Il personale di ruolo di cui al comma 2 che, a seguito degli accertamenti sanitari previsti nel medesimo comma, sia dichiarato totalmente inabile al servizio operativo, transita, a domanda da presentarsi entro trenta giorni dalla comunicazione degli esiti degli accertamenti sanitari, nei corrispondenti ruoli tecnico-professionali, previo svolgimento di un adeguato percorso formativo. Tale personale è collocato in altra qualifica dello stesso livello retributivo, permanendo, anche in soprannumero, nella sede dove presta servizio.

4. Il personale transitato ai sensi del comma 3 conserva l'anzianità nella qualifica ricoperta, l'anzianità complessivamente maturata e la posizione economica acquisita. Nel caso in cui il nuovo trattamento spettante a titolo di assegni fissi e continuativi risulti inferiore a quello in godimento allo stesso titolo all'atto del transito, l'eccedenza è attribuita sotto forma di assegno ad personam pensionabile non riassorbibile e non rivalutabile. Dal momento del nuovo inquadramento, il trattamento economico del dipendente segue la dinamica retributiva prevista per la nuova qualifica, fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di infermità riconosciuta dipendente da causa di servizio.

5. Il personale transitato nei ruoli tecnico-professionali ai sensi del comma 3, qualora la competente commissione medica ne verifichi il recupero dell'idoneità psico-fisica allo svolgimento delle funzioni proprie della qualifica di provenienza, può essere riammesso nella qualifica medesima, a domanda presentata entro cinque anni dalla data del transito, compatibilmente con le esigenze organizzative e nei limiti delle disponibilità della dotazione organica. In caso di accoglimento della domanda, il dipendente è riammesso, entro quindici giorni dalla notifica del giudizio di idoneità psico-fisica, nel ruolo, nella posizione economica e nella qualifica rivestiti al momento del transito nei ruoli tecnico-professionali, con l'attribuzione del trattamento economico correlato e il riassorbimento dell'eventuale assegno ad personam corrisposto nel precedente transito.

6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, agli allievi vigili del fuoco in prova.

Orientamenti giurisprudenziali

Corte di Giustizia, Sez. I, 18 gennaio 2024 (Causa C-631/22 (1), Ca Na Negreta) “L’articolo 5 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, letto alla luce degli articoli 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nonché degli articoli 2 e 27 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, conclusa a New York il 13 dicembre 2006 e approvata, a nome della Comunità europea, con la decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale in conformità della quale il datore di lavoro può porre fine al contratto di lavoro a motivo dell’inidoneità permanente del lavoratore a svolgere i compiti a lui incombenti in forza di tale contratto, causata dal sopravvenire, nel corso del rapporto di lavoro, di una disabilità, senza che tale datore di lavoro debba prima prevedere o mantenere soluzioni ragionevoli al fine di consentire al lavoratore di conservare il posto di lavoro, né dimostrare, eventualmente, che siffatte soluzioni costituirebbero un onere sproporzionato.”

UFFICIO STUDI E AFFARI LEGALI

RASSEGNA PARERI

Il volume, scritto da Barbara Freno, Dirigente a capo dell'Ufficio Studi e Affari Legali della Direzione Centrale per l'Attività Ispettiva e gli Affari Legali, offre un'analisi sistematica e ragionata delle principali questioni normative e giurisprudenziali di rilevanza per l'attività del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Frutto di un'elaborazione giuridica organica e non meramente ricognitiva, l'opera affronta temi centrali come la prevenzione incendi, l'accesso agli atti amministrativi, le questioni ordinamentali, i controlli ispettivi e le ricadute operative delle più recenti evoluzioni normative e giurisprudenziali.

Coniugando rigore scientifico ed esperienza istituzionale, il testo costituisce uno strumento di consultazione e orientamento, utile a favorire un'interpretazione uniforme e un'applicazione chiara delle regole nell'attività del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Barbara Freno *Primo Dirigente Logistico-Gestionale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Dirigente a capo dell'Ufficio Studi e Affari Legali della Direzione Centrale per l'Attività Ispettiva e gli Affari Legali, con una pluriennale esperienza professionale nell'ambito giuridico-normativo presso l'Ufficio Affari Legislativi e Parlamentari dipartimentale e in altre sedi, centrali e territoriali, del Corpo Nazionale. Ha pubblicato numerosi articoli e saggi professionali in materie giuridiche.*