

## Gli atti giudiziari restano fuori dai documenti amministrativi

di il commento di Salvatore Mezzacapo

**S**ulle sentenze non si applica il diritto di accesso. Questo è il principio espresso dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 1363 del 2008.

**I fatti** - La controversia origina da un'istanza proposta ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 dal legale rappresentante di un'associazione rivolta alla segreteria della Commissione tributaria provinciale di Torino, e intesa a prendere visione di tutte le sentenze formate negli anni 2002, 2003, 2004, 2005 e nel secondo semestre del 2007 e, in un secondo tempo, di estrarre copia delle sentenze ritenute di interesse. L'istanza veniva respinta dall'amministrazione, in ragione della qualità del soggetto istante, poiché idonea a turbare o comunque a rendere difficoltosa l'attività della Commissione tributaria, e infine perché il massimario istituito presso la Commissione tributaria regionale del Piemonte già soddisfa le esigenze di studio, formazione e informazione prospettate nella stessa istanza. Una seconda istanza dell'Associazione, intesa a estrarre copia della documentazione attestante l'invio delle sentenze all'ufficio massimario, non riceveva alcun riscontro. Di qui il ricorso al Tar del Piemonte con cui viene chiesto al giudice di ordinare all'amministrazione di consentire l'esercizio del diritto di accesso sugli atti individuati nelle due istanze. Il primo giudice ha respinto il ricorso osservando come,

nel rito camerale per l'accesso disciplinato dall'articolo 25 della legge 241/1990, non viene chiesta al giudice amministrativo solamente una tutela costitutiva, ma anche la condanna dell'amministrazione a esibire i documenti richiesti.

Giò comporta, per i giudici torinesi, che lo scrutinio giurisdizionale non può limitarsi al vaglio dei motivi di gravame, ma comporta anche l'accertamento dell'effettiva spettanza del bene della vita (l'accesso documentale) cui aspira la medesima. In altri termini, laddove, come nel caso di specie, difettano i presupposti per l'esercizio dell'accesso documentale, le singole censure di legittimità proposte dal ricorrente non vengono esaminate. E ciò in quanto - atteso che l'oggetto dell'accesso documentale disciplinato dalla legge n. 241 corrisponde alla definizione del "documento amministrativo" data dall'articolo 1 del Dpr 445/2000, che fa riferimento a ogni rappresentazione del contenuto di atti delle Pa o, comunque, utilizzati ai fini

dell'attività amministrativa - nonostante l'ampia latitudine della nozione di documento amministrativo delineata dalla legge, tale nozione non può comprendere le sentenze degli organi giurisdizionali che, in quanto atti giudiziari, sono sottratti alla sfera di applicazione della normativa in materia di accesso documentale.

**I motivi della decisione** - Il giudice di appello ha confermato la sentenza del Tar Piemonte riaffermando la regola della esclusione delle sentenze dal novero degli atti per i quali è esperibile domanda di accesso, poiché non si tratta di "documenti amministrativi". Questo è, infatti, il punto centrale del ragionamento anche dei giudici di Palazzo Spada.

Le "sentenze" non sono ricomprese tra gli atti nei cui confronti sia esercitabile il diritto di accesso, e ciò per quanto si possa dilatare la nozione di "documento amministrativo" e per quanto ampia possa essere la tutela che si vuole garantire con il diritto di accesso. Il dato letterale cui occorre riferirsi per la individuazione della nozione di "documento amministrativo", ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, è quello di cui all'articolo 22, comma 1, lettera d) della legge 241/1990, nel testo novellato dalla legge 15/2005 piuttosto che quello di cui all'articolo 1 del Dpr n. 445 del 2000. E ai sensi del citato articolo 22, è documento amministrativo ogni rappresentazione del contenuto di atti, anche interni o non relativi a uno specifico procedimento, detenuti da una Pa e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale. Una definizione più ampia di quella di cui al citato articolo 1 del Dpr 445/2000, per il quale è documento amministrativo ogni rappresentazione del contenuto di atti, anche interni delle Pa o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa. Va tuttavia osservato che la pur ampia nozione di documento amministrativo, in ogni caso non appare idonea a ricomprendere anche le sentenze. A ciò si aggiunge l'argomento della non riconducibilità degli organi giurisdizionali tra i soggetti cosiddetti passivi dell'accesso. In definitiva, anche se la sentenza è un "documento", nel senso che è qualcosa che rappresenta "un contenuto", rendendolo utilizzabile, tuttavia non è un documento "amministrativo" poiché conclude il processo e non già il procedimento.

**Anche se la sentenza è un "documento", poiché rappresenta "un contenuto", rendendolo utilizzabile, tuttavia non è un atto "amministrativo" poiché conclude il processo e non il procedimento**



## Sulle sentenze degli organi giurisdizionali non si applica la regola del diritto d'accesso

Consiglio di Stato - Sezione IV - Decisione 19 febbraio-18 marzo 2008 n. 1363

(Presidente Vacirca; Relatore Romeo; [www.fiscosos.it](http://www.fiscosos.it))

Il portale del contenzioso tributario contro Ministero dell'Economia e delle finanze)

### LA MASSIMA

■ **Trasparenza amministrativa - Accesso ai documenti - Diritto - Sentenze - Inconfigurabilità.**

Le sentenze sono sottratte all'esercizio del diritto di accesso poiché non riconducibili nel novero dei documenti amministrativi, atteso che le stesse definiscono un processo e non già un procedimento.

#### Fatto e diritto

Il TAR Piemonte, con la sentenza di cui si chiede la riforma, ha respinto il ricorso dell'istante avverso il provvedimento di rigetto della sua domanda di accesso del 20.7.2007 e il silenzio rifiuto, formatosi sulla successiva domanda del 14.9.2007.

In particolare, il TAR ha indicato i motivi di ricorso (con il primo e il secondo sono stati denunciati vizi procedurali, quali l'irrituale comunicazione di avvio del procedimento e l'omesso preavviso di diniego; con il terzo, il quarto e il quinto sono state contestate le ragioni ostative all'accesso, come formulate nel provvedimento impugnato; con il sesto si lamenta l'illegittimità del silenzio rifiuto), ha specificato il carattere della tutela offerta dal rito camerale disciplinato dall'art. 25 L. n. 241/1990 (costitutiva e di condanna all'esibizione dei documenti richiesti per la visione), ed ha precisato che l'assenza «dei presupposti per l'esercizio dell'accesso» comporta l'inutilità dell'esame delle censure dedotte.

Su questa premessa, il primo giudice, previa definizione dell'oggetto del diritto di accesso secondo il comma 1 dell'art. 22 della legge n. 241/1990 («documento amministrativo, cioè 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»), ha statuito che, nella specie, il diritto di accesso non può essere riconosciuto, giacché esso è stato esercitato per la visione (e la successiva estrazione di copia) di sentenze

della Commissione Tributaria, che non sono riconducibili alla categoria dei documenti amministrativi. Conseguentemente è stata respinta anche la censura avverso il silenzio rifiuto, formatosi sulla domanda per la visione della documentazione attestante l'invio delle sentenze all'ufficio del massimario (la domanda era volta «a dimostrare l'inefficacia dell'ufficio massimario»).

2. Appella l'interessata, la quale richiama le varie fasi della vicenda, a cominciare dalla proposizione delle due istanze (ambidue non accolte), e reitera le censure originarie in forma strettamente embricata con le statuizioni del primo giudice (si insiste molto sul fatto che «la sentenza tributaria» è un documento amministrativo, di cui possiede i requisiti, soggettivo ed oggettivo; si lamenta la violazione dell'art. 743 cpc, applicabile nel giudizio tributario, che, nella sua generalità, permette il rilascio di copie delle sentenze «non autentiche» alle parti che non hanno partecipato al processo tributario, art. 38, comma 1, d. lgs. n. 546/1992).

3. Resiste l'Amministrazione intimata, chiedendo la reiezione del gravame, siccome infondato.

4. Il ricorso è stato trattenuto in decisione alla camera di Consiglio del 19 febbraio 2007.

5. L'associazione appellante ha chiesto (con una prima istanza) alla Commissione Tributaria Provinciale di Torino di «prendere visione di tutte le sentenze formate negli anni 2002, 2003, 2004, e 2005, e 2007», limitatamente al secondo semestre, e di estrarne copia successivamente, e, a seguito del rigetto di questa istanza, ha reiterato una seconda istanza (senza esito) per «estrarre copia della documentazione attestante l'avvenuto invio all'ufficio del



Massimario, negli anni 2002, 2003, 2004, 2005, e secondo semestre 2007, delle sentenze già oggetto di richiesta».

La Commissione Tributaria Provinciale di Torino, a seguito di «richiesta di chiarimenti» dell'interessata, fatta dopo la comunicazione del diniego del 6 agosto 2007, ha precisato (con nota del 20 settembre 2007) che «le sentenze pronunciate dalla Commissione sono pubbliche a norma di legge», riconoscendo («fermo») «il diritto della associazione istante di accedere, visionare ed estrarre copie delle sentenze presso le relative segreterie competenti, nei limiti di legge».

Precisato l'oggetto delle richieste della istante, la quale ha attivato il rito speciale ex art. 25 della legge n. 241/1990, e richiamato il contenuto della citata nota della Commissione Tributaria del 20 settembre 2007, deve convenirsi, con il primo giudice, sulla inammissibilità dell'originario ricorso, perché il diritto rivendicato dalla istante non è riconosciuto dall'art. 22 della legge n. 241/1990.

Essa, invero, invoca il diritto di accesso con riferimento alle sentenze emesse dalla Commissione Tributaria, che non possono essere ricondotte al genere dei «documenti amministrativi», formati dalla amministrazione.

Qualunque possa essere l'accezione di «documento amministrativo» (ogni rappresentazione di un «contenuto» di atti che siano formati dalla pubblica amministrazione, ovvero di atti che, sebbene di diritto privato, siano finalizzati alla cura di interessi pubblici) e quale che sia la latitudine della tutela che si vuole garantire al (e con il) diritto di accesso, al fine di «assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale» (art. 22, comma 2, della legge n. 241/1990), le «sentenze» (peraltro pubbliche) non possono essere ricomprese tra gli atti nei cui confronti sia esercitabile il diritto di accesso.

Sono di ostacolo sia la formulazione letterale dell'art. 22, che si riferisce ad «atti, anche interni, formati dalla pubblica amministrazione», che siano espressione di una «attività amministrativa», sia la finalità della previsione che vuole garantire la imparzialità e la trasparenza della pubblica amministrazione.

Altro ostacolo di ordine positivo è dato rinvenire nella dizione dell'art. 25 della legge n. 241/1990, che specifica i soggetti passivi dell'accesso, tra i quali non sono previsti gli organi giurisdizionali, che emettono atti con un regime definito (anche di pubblicità), che è completamente estraneo e non assimilabile alla disciplina in tema di accesso amministrativo.

In questo senso, non merita di essere assecondato il tentativo della appellante di assimilare «la sentenza tributaria» al «documento amministrativo», al fine di includere la prima nella sfera di applicabilità degli artt. 22 e segg. della legge n. 241/1990 (la sentenza tributaria possiederebbe sia «il requisito soggettivo» sia quello «oggettivo» del documento amministrativo).

L'assimilazione della «sentenza» (tributaria o altra) al «documento amministrativo» deve arrestarsi al primo termine, cioè al «documento», non potendo mettersi in dubbio che anche la sentenza sia un documento, nel senso che è qualcosa che rappresenta «un contenuto», rendendolo utilizzabile; non è possibile procedere oltre nella identificazione dei due «documenti», giacché la qualifica di «amministrativo» del documento, in relazione al quale è previsto l'accesso, non può in alcun modo essere assegnata alla «sentenza», che conclude il processo, e non il procedimento (in questo senso, Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1043/1996, secondo la quale il diritto di accesso riguarda i documenti amministrativi, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa, e non quelli che riguardano attività e organi giurisdizionali).

L'infondatezza dell'originario ricorso (meglio l'inammissibilità per carenza dei presupposti che ne legittimano la proposizione, la cui verifica spetta d'ufficio al giudice investito della questione, a prescindere dal fatto che la stessa sia stata eccepita o meno) esime il Collegio dall'esame della problematica (non esaminata dal TAR) relativa alla applicabilità nella specie dell'art. 743 c.p.c., non avendo richiesto l'istante copie autentiche delle sentenze, come anche dell'esame della censura avverso il silenzio rifiuto, strettamente connesso al primo provvedimento di rigetto dell'istanza di accesso. In ogni caso, la dedotta violazione dell'art. 743 c.p.c., che consentirebbe il rilascio di copie non autentiche di sentenze anche a chi non ha partecipato al processo, conferma che nella specie l'interessata ha fatto valere un diritto che è estraneo alla disciplina dell'accesso *ex lege* n. 241/1990, e che trova la sua specifica disciplina nella apposita normativa processuale.

L'appello va, pertanto, respinto.

Sussistono motivi per disporre la compensazione delle spese.

**P.Q.M.**

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, respinge il ricorso in epigrafe.*