



comune di trieste  
piazza Unità d'Italia 4  
34121 Trieste  
[www.comune.trieste.it](http://www.comune.trieste.it)  
partita iva 00210240321



Circolare sulle modalità di esercizio del diritto di accesso  
documentale, con particolare riguardo alla gratuità del  
diritto stesso

*resa dal Segretario Generale*

Trieste, data della firma digitale PROT B 20/4 - 2/1 - 2024 (2107)	Il Segretario Generale dott. Giampaolo Giunta	Firma digitale ai sensi del D.Lgs. n. 82/2005 e s.m.i.
---	--	---

# SOMMARIO

1. Scopo e ambito di applicazione	Pag. 1
2. Riferimenti normativi e regolamentari	Pag. 1
3. Modalità di esercizio dell'accesso documentale	Pag. 2
4. Gratuità dell'accesso documentale	Pag. 3
5. Considerazioni finali e raccomandazioni	Pag. 5

## **I. Scopo e ambito di applicazione**

La presente circolare, avente funzione interpretativa e ricognitiva del quadro normativo e giurisprudenziale, è volta a fornire elementi di chiarimento, utili a meglio inquadrare talune questioni relative alle modalità di esercizio del diritto dell'accesso documentale, disciplinato dalla legge 241/1990, con particolare riguardo ai profili sulla gratuità.

Le circolari, infatti, - è sempre bene ricordarlo - non sono fonti amministrative in senso stretto, bensì atti amministrativi a valenza interna destinati a indirizzare in modo uniforme l'attività dell'amministrazione. Esse di conseguenza non svolgono una funzione di innovazione dell'ordinamento, ma si limitano ad esercitare una funzione direttiva e di orientamento nei confronti degli uffici.

La norma attributiva del potere in capo al Segretario generale di adottare circolari va rinvenuta nell'art. 97, comma 2, d.lgs. 267/2000 in base al quale allo stesso sono attribuite funzioni di assistenza giuridico amministrativa nei confronti degli organi dell'Ente (tra i quali vi rientrano anche i preposti a svolgere funzioni gestionali) in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti.

Osservo, inoltre, che con riferimento alla questione oggetto del presente intervento non risulta strettamente necessario intervenire attraverso la modifica del vigente regolamento comunale sul diritto di accesso o attraverso la sostituzione dello stesso con uno nuovo, poiché la materia, come sarà meglio di seguito esposto, è già compiutamente disciplinata da norme sostanziali, le quali necessitano, al più, di un'interpretazione sistematica e organica da parte dei soggetti attuatori, anche alla luce della copiosa giurisprudenza amministrativa che si è, man mano, nel corso del tempo consolidata sul tema in oggetto.

## **2. Riferimenti normativi e regolamentari**

- Art. 97 Costituzione che sancisce il principio di legalità e imparzialità della Pubblica Amministrazione;
- Legge n. 241 del 7 agosto 1990, che disciplina l'accesso documentale agli articoli dal 22 al 28 ed in particolare l'art. 25, comma 1, il quale prevede che *“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”* e l'art. 1, comma 2 bis, il quale prescrive che *“I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”*;
- D.P.R. n. 184 del 12.04.2006 *“Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”* ed in particolare l'art.13, comma 1, il quale prevede che *“Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge 241/1990, assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica [...]”*;
- D.lgs. n. 82 del 07.03.2005 c.d. *“Codice amministrazione digitale”* il cui art. 3 prevede che *“chiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al*

presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2<sup>1</sup>, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo [...]”;

- “Regolamento per l'esercizio dei diritti di informazione e di accesso” approvato con deliberazione consigliere n. 64 del 18 luglio 1996;
- Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Comune di Trieste, da ultimo approvato con delibera della Giunta n. 32 del 29 gennaio 2024, il quale in tema di trasparenza fornisce alcuni elementi utili a distinguere le varie tipologie di accesso previste dal nostro ordinamento (accesso documentale, accesso civico semplice e generalizzato) e a correttamente interpretare i rapporti tra gli stessi (cfr. pag. 29 ss).

### **3. Modalità di esercizio dell'accesso documentale**

L'istituto dell'accesso documentale, disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990 n. 241 e ss. mm. ed ii., attribuisce ai soggetti c.d. “*interessati*” il diritto di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi. Tale istituto risponde alle esigenze di porre gli interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà (partecipative, oppositive e difensive) che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari e, al contempo, di favorire la partecipazione e assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Al fine di correttamente circoscrivere la portata dell'istituto, è opportuno approfondire la figura dei soggetti interessati. Questi, secondo la definizione che ne dà la legge, sono coloro che dimostrino di essere titolari di un “*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*”.

Il giudizio sul diritto di accesso, quindi, non esime da una valutazione circa l'esistenza di una posizione pur sempre differenziata in capo al richiedente, cui deve correlarsi, in termini di concretezza ed attualità, un interesse conoscitivo (cfr. da ultimo Cons. St.Ad. Plen. 7/2012).

Al riguardo, 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. L'ordinamento prevede, infatti, che l'esibizione dei documenti sia strumentale alla tutela di un interesse concreto e meritevole di tutela e la necessità di un collegamento specifico e concreto con un interesse rilevante impedisce che l'accesso possa essere utilizzato per conseguire improprie finalità di controllo generalizzato sulla legittimità degli atti della P.A.

Segnatamente, la legittimazione all'accesso ai documenti amministrativi deve ritenersi consentita a chiunque possa dimostrare che il provvedimento o gli atti endo-procedimentali abbiano dispiegato o siano idonei a dispiegare effetti diretti o indiretti anche nei suoi confronti; pertanto, il diritto di accesso può essere esercitato anche indipendentemente dall'esistenza di una lesione della posizione giuridica del richiedente, essendo invece sufficiente un interesse personale e concreto,

---

<sup>1</sup> Il citato art. 2, comma 2, recita “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)”.

serio e non emulativo, a conoscere gli atti già posti in essere e a partecipare alla formazione di quelli successivi (cfr. T.A.R. Roma Lazio sez. II, 01 dicembre 2011, n. 9461).

Inoltre, ai sensi dell'art. 24, comma 3 della legge n. 241 del 1990: "*Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni*".

Anche nel caso di accesso procedimentale ai sensi dell'art. 10 della citata legge (a mente del quale i soggetti destinatari dell'avviso di avvio del procedimento hanno diritto a prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'art. 24 cit.) deve sussistere un necessario collegamento tra i documenti richiesti e il procedimento avviato.

Occorre dimostrare legittimazione e interesse a conoscere il documento del quale si fa richiesta. La conoscenza del documento consente sia la visione sia l'estrazione di copia secondo le regole dettate dal regolamento governativo di attuazione di cui al D.P.R. 19.04.2006, n. 184.

Per documento amministrativo, invece, si intende "*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*". Sul punto si specifica che si deve trattare di un documento amministrativo già formato e che non deve essere formato a cagione dell'istanza del richiedente.

#### **4. Gratuità dell'accesso documentale**

Venendo ora a trattare della questione dei costi dell'accesso documentale, l'art. 25 della l. 241/1990, nel disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso, prescrive che esso può avvenire tramite l'esame e l'estrazione di copia dei documenti amministrativi. La norma in esame si occupa anche di fornire una disciplina dei costi applicabili agli istanti introducendo **il principio della gratuità del diritto di accesso**. La norma, infatti, stabilisce che "*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 visura*". Il principio di gratuità è ribadito anche dal Regolamento adottato dal Comune di Trieste con delibera consiliare n. 64 del 18 luglio 1996, il cui art. 16 sancisce che "*l'esame dei documenti è gratuito. L'estrazione delle copie è subordinata al rimborso dei soli costi di riproduzione*".

Il principio di gratuità è stato poi ribadito da costante giurisprudenza amministrativa. *Ex multis* il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 1900 del 14 aprile 2015, ha stabilito che la Pubblica Amministrazione può richiedere i diritti di ricerca e visura soltanto per i documenti per i quali sia stata chiesta, dopo il loro esame, l'estrazione di copia. Sul punto è stato, inoltre, chiarito che "*l'Amministrazione, nella fissazione dei costi per la riproduzione deve limitarsi a richiedere l'importo esatto dell'onere di riproduzione in concreto delle copie secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità*" (cfr. TAR Abruzzo n. 25/2022). I giudici hanno avuto occasione di precisare come "*la somma richiesta non può eccedere i costi effettivi sopportati, escluso ovviamente qualsiasi utile, non potendo l'amministrazione ricavare profitti dall'esercizio di un'attività istituzionale connessa al diritto di accesso*" (cfr. TAR Toscana n. 11/2017). Questo ultimo concetto è stato nuovamente ribadito e approfondito sempre dal TAR Toscana che nella sentenza n. 615/2019 osserva come il dato normativo, ricavabile dall'art. 25, comma 1, della Legge n. 241/1990, stabilisce che l'esame e l'ostensione dei documenti sono gratuiti, salvo il mero pagamento dei costi di riproduzione, non potendo tale facoltà di determinare i predetti costi "*spingersi fino ad elidere il principio di gratuità dovendo la stessa essere esercitata secondo il canone di ragionevolezza e proporzionalità*". La sentenza citata da ultimo si chiude riconfermando

un principio giuridico di libertà secondo il quale i costi per l'esercizio del diritto di accesso, "per la parte che eccede il mero costo di riproduzione, vanno... finanziati attraverso la fiscalità (al pari di quanto avviene per gli altri diritti correlati al funzionamento del meccanismo democratico come quello di voto) senza che sia consentito trasferirli sul cittadino istituendo una vera e propria *tassa extra ordinem*".

Sulla questione della gratuità del diritto d'accesso si è pronunciato, più di recente, anche il TAR Friuli Venezia Giulia, all'esito di un giudizio che ha interessato proprio il Comune di Trieste, nella sentenza n. 359/2023. Il giudice amministrativo, nel caso di specie, dopo aver richiamato l'art. 25 l. 241/1990 e l'art. 16 del Regolamento comunale ha stabilito che "poiché l'accesso deve essere gratuito, i rimborsi richiesti dall'istante devono essere, **reali, commisurati e proporzionati** rispetto all'effettivo aggravio di lavoro per gli uffici determinato dall'istanza di accesso; della quantificazione e, soprattutto, della dimostrazione di tali costi è naturalmente onerata l'Amministrazione. [...] se così non fosse, l'Amministrazione verrebbe a ricevere somme superiori al mero "rimborso", ricavandone un vantaggio indebito che contrasta con la gratuità che deve connotare l'esercizio del diritto di accesso e che può costituire ostacolo all'esplicarsi del principio di trasparenza". Il TAR adito ha poi osservato che, nel caso di specie, "i costi effettivi di riproduzione dei documenti non possono che essere prossimi allo zero, trattandosi pacificamente delle riproduzioni informatiche di soli sette file digitali [...]. La mancata dimostrazione da parte comunale degli effettivi costi di riproduzione e trasmissione degli atti, da un lato, induce a ritenere sostanzialmente nullo (o, comunque, prossimo allo zero) il relativo costo e, dall'altro, del tutto sproporzionate e comunque non applicabili le voci tariffarie applicate. Anche il più ridotto valore tariffario complessivo [...] è all'evidenza eccessivo e sproporzionato rispetto agli effettivi costi di riproduzione; ciò pure considerando l'attività di ricerca dei documenti informatici: si tratta infatti, si ripete, di ricercare una pratica immediatamente individuabile in quanto nata in forma digitale e munita di specifico protocollo che la rende istantaneamente rintracciabile e disponibile nell'archivio digitale. La sua ricerca, riproduzione e trasmissione richiede in pratica un'attività materiale talmente rapida e semplice che induce a ritenere sostanzialmente inesistenti i relativi costi".

Soprattutto ove si consideri che i documenti amministrativi nati in forma digitale rappresentano ormai un gran numero, stante il progresso tecnologico intervenuto nel corso degli ultimi anni, la pronuncia del giudice amministrativo che ha riguardato il Comune di Trieste è ancor più particolarmente significativa poiché, al di là del caso concreto così come deciso, consente di orientare le future condotte dei singoli operatori all'interno del medesimo Ente.

Sul tema in esame si è soffermata anche la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi che, nella seduta del 7 giugno 2018, ha ritenuto che il Ministero abbia correttamente operato nel concedere gratuitamente l'esame della documentazione in ottemperanza al dettato dell'art. 25 L.241/1990, nonché a richiedere i diritti di copia solo della documentazione ritenuta di interesse e oggetto di effettiva riproduzione. Con riferimento ai costi di riproduzione ha poi affermato che, secondo consolidata giurisprudenza, l'Amministrazione non può imporre diritti svincolati dai **criteri di ragionevolezza e proporzionalità**, anche per non trasformare l'onere economico in un ostacolo all'esercizio del diritto di accesso o in una misura deterrente. La norma è chiara nel consentire soltanto il recupero delle spese di riproduzione. La valutazione dell'ammontare del rimborso non può essere predeterminata a livello generale, ma deve costituire – di volta in volta e in base a come la stessa si presenta nel caso concreto – oggetto di ponderata e responsabile valutazione da parte di ogni singola Amministrazione, nella persona del dirigente competente, che sola può conoscere i costi sostenuti per l'utilizzo di macchinari e materiali necessari alla riproduzione dell'atto. Detto importo non può essere superiore ai normali prezzi di mercato praticati nel settore.

Alla luce di quanto sopra chiarito, non appare corretta la prassi costituita dalla richiesta in occasione dell'accesso documentale di somme quantificate applicando delle c.d. tariffe, soggette, peraltro, ad adeguamento in base agli indici ISTAT. Le tariffe, infatti, sono per definizione prezzi stabiliti per determinati beni o servizi non suscettibili di libera contrattazione, ma fissati da un'autorità pubblica o privata. Nel caso dell'accesso documentale è consentito richiedere soltanto importi collegati a costi di riproduzione effettivamente sostenuti dall'Ente e documentabili. Inoltre, a parere dello scrivente, non è parimenti appropriato in tale contesto fare uso del termine "tariffa" né dal punto di vista lessicale, né dal punto di vista dell'inquadramento giuridico/contabile.

La disciplina contenuta nella legge 241/1990 deve poi essere letta in combinato disposto con la normativa successiva e alla luce del progresso tecnologico avvenuto durante gli oltre trent'anni trascorsi dall'entrata in vigore della normativa sull'accesso documentale. Da un lato, infatti, il D.P.R. n. 184 del 12.04.2006 "*Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi*" prescrive che la Pubblica Amministrazione debba assicurare che il diritto all'accesso possa essere esercitato anche in via telematica, mentre D.lgs. n. 82 del 07.03.2005 c.d. "*Codice amministrazione digitale*" sancisce in favore dei cittadini il diritto di chiedere ed ottenere l'accesso ai documenti con l'uso delle tecnologie telematiche e con l'utilizzo della posta elettronica certificata.

## **5. Considerazioni finali e raccomandazioni**

La ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale sopra svolta consente di affermare che il principio di gratuità del diritto di accesso, così inteso, è ormai da tempo un principio generale consolidato e, per ciò solo, da ritenersi patrimonio di conoscenza e di applicazione da parte di tutti gli operatori. La Pubblica Amministrazione a fronte di un'istanza d'accesso non può pertanto imporre oneri e/o appesantimenti e/o ostacoli a carico del cittadino in misura contrastante con il suddetto principio di gratuità.

L'Ente deve limitarsi tutt'al più a chiedere al cittadino soltanto i costi effettivamente sostenuti per la riproduzione (a titolo esemplificativo, si riporta il caso riferito da alcuni dirigenti di richiesta di riproduzione cartacea di relazioni o cartografie o altri documenti conservati negli archivi). Sul punto, nel richiamare l'art. 3 della Legge 241/90 ("motivazione del provvedimento"), sottolineo come tale richiesta debba essere compiutamente motivata da parte del dirigente e/o del responsabile del procedimento secondo i già citati principi di ragionevolezza e proporzionalità. La somma richiesta non potrà eccedere i prezzi medi praticati sul mercato, escluso ovviamente qualsiasi utile, non potendo l'Amministrazione ricavare profitti dall'esercizio di un'attività istituzionale connessa al diritto di accesso. Inoltre, come peraltro affermato dal giudice amministrativo nel caso sopra esposto che ha riguardato il Comune di Trieste, nella scelta del mezzo di trasmissione dei documenti richiesti vanno privilegiati strumenti di tipo telematico che consentono una riduzione, se non un annullamento, dei costi di invio del singolo documento richiesto.

L'onerosità deve, quindi, rimanere un'eccezione, motivatamente supportata, purché i rimborsi richiesti siano reali, commisurati e proporzionati rispetto all'effettivo esborso e all'aggravio di lavoro per gli uffici determinato dall'istanza di accesso. La valutazione sulla proporzionalità e sulla ragionevolezza della richiesta spetta al dirigente presso il cui servizio sono conservati gli atti richiesti, poiché rientra nella diligenza professionale qualificata ex art. 1176, comma 2, c.c., esigibile per l'esecuzione dell'incarico affidato, anche il farsi carico di tali valutazioni.

Inoltre, si evidenzia come, a fronte al quadro normativo e giurisprudenziale sopra descritto, eventuali atti gestionali pregressi (per es. determinazioni dirigenziali, tariffari latamente intesi,...) che dovessero prevedere costi obsoleti o “tariffe” arbitrarie (nella loro determinazione) dovranno essere disapplicati, se non in tutto almeno in parte, sempre nell’esercizio della citata diligenza professionale, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando atti amministrativi necessari ad evitare la continuazione di prassi contrastanti ai principi e alle coordinate normative sopraesplicitate.

Infine, è opportuno sottolineare come l’art. 1, comma 2 *bis* della L. 241/1990 prescrive che i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione debbano essere improntati ai principi della collaborazione e della buona fede con la conseguenza che, anche ove alcuna soluzione tecnologica consenta di azzerare i costi dell’accesso, il dirigente responsabile dovrà valutare lo strumento più idoneo a contemperare gli opposti interessi in gioco e cioè, da un lato, quello della Pubblica Amministrazione a non veder aggravato il proprio lavoro e quello dei propri uffici e, dall’altro lato, quello del cittadino a non vedersi ingiustificatamente onerato nell’esercizio di un suo diritto.

Il Segretario Generale  
dr. Giampaolo GIUNTA