

Accesso e rilascio copie degli atti relativi ai concorsi per uditore giudiziario.

(Circolare n. 14047 del 21 luglio 1999 - Deliberazione del 14 luglio 1999 e allegate delibere del 23 febbraio 1995 e del 29 ottobre 1997)

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 14 luglio 1999, ha adottato la seguente delibera:

“Premesso che

- con delibera del 23 settembre 1998 il C.S.M., accogliendo una richiesta di accesso e di rilascio di copia presentata da candidati non ammessi alle prove orali, deliberò di autorizzare - allo stato - il rilascio delle copie degli elaborati del richiedente, delle copie dei verbali delle correzioni, delle copie dei verbali concernenti i criteri generali di giudizio adottati dalla Commissione esaminatrice e di ogni altro atto concernente l'istante e contemporaneamente di rimettere la pratica in Commissione per una valutazione più approfondita della questione generale dell'accesso ai documenti del Consiglio;

- che la Nona Commissione, a conforto, chiese un parere all'Ufficio Studi onde centrare i più frequenti motivi di impugnazione e stabilire i confini dell'interesse giuridicamente rilevante ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990;

- che il richiesto parere conclude affermando che, - pur in presenza di un prevalente orientamento del Giudice amministrativo che riconosce al candidato risultato inidoneo nel concorso per uditore giudiziario il diritto di prendere visione ed ottenere il rilascio di copia non solo degli elaborati da lui redatti per le prove scritte, ma anche di quelli degli altri concorrenti - appare prospettabile una diversa soluzione interpretativa, che, in ragione della natura non comparativa della valutazione che la Commissione esaminatrice è chiamata a compiere, nonché della necessità che la stessa sia preceduta dalla fissazione di criteri di massima, consente di concludere per l'ammissibilità del solo accesso agli elaborati dell'istante, al verbale di fissazione dei predetti criteri ed a quello di correzione degli elaborati;

- che l'unità della disciplina dettata dagli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990 non sembra consentire una distinzione tra il diritto di prendere visione degli atti e quello di ottenere il rilascio di copia degli stessi;

- che nell'ampia discussione all'interno della Commissione si sono confrontate varie tesi:

quella che nega che la richiesta di accesso possa essere rivolta a questo Consiglio, assumendosi l'esclusiva competenza dell'ufficio che abbia la stabile detenzione del documento (il Ministero) e che il diritto di accesso può esercitarsi solo nei confronti dell'Autorità competente a formare l'atto conclusivo;

quella che distingue tra diritto di accesso e diritto di visione e conclude che all'istante dovrebbe consentirsi la mera visione dei propri elaborati, potendo soltanto il giudice sindacare l'interesse al rilascio dei documenti ed eventualmente ordinarne l'esibizione in giudizio;

quella che, fondando sul prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa, sostiene il rilascio incondizionato delle copie degli elaborati redatti dall'istante e dagli altri concorrenti;

quella che restringe visione e rilascio di copie agli elaborati dell'istante, ai relativi verbali di correzione, nonché al verbale di Commissione recante la fissazione dei criteri di massima per la valutazione delle prove;

tutto ciò premesso si osserva:

1. - Quanto all'**organo destinatario della richiesta** di accesso non appare decisivo l'argomento fondato sulla stabile detenzione del documento quale elemento individuante l'organo cui va rivolta l'istanza. Si rileva, invero che tale potere non dipende dalla detenzione del documento, bensì dalla titolarità del procedimento; che, pur se non riconducibile in via esclusiva

al C.S.M., tuttavia appartiene a questo organo in quanto chiamato a gestire la fase legittimatrice del provvedimento conclusivo, tanto più che la devoluzione al C.S.M. di ogni attribuzione relativa alla deliberazione ed alla gestione del concorso conduce a ritenere che le competenze del Ministero risultano ormai limitate agli aspetti materiali dell'organizzazione del concorso.

Perciò, non appare decisivo l'argomento secondo cui la nomina dell'uditore giudiziario avviene con decreto ministeriale, in quanto, ex art. 17 della legge n. 195 del 1958, "tutti i provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati, in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore, con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro, ovvero, nei casi stabiliti dalla legge, con decreto del Ministro per la grazia e giustizia". Del resto il Consiglio - e non solo per prassi - è chiamato ad esprimere il parere circa l'accesso rispetto ad ogni giudizio instaurato contro il Ministro di Grazia e Giustizia.

Al più, l'alternativa competenza ministeriale al rilascio di copia degli elaborati potrebbe essere affermata solo a procedimento concluso, perché è l'Autorità che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente; ma anche in tal caso l'Autorità ministeriale è individuata dall'art. 25, comma 2, legge n. 241/90 come possibile, non esclusiva, destinataria della richiesta. Il principio è ribadito in giurisprudenza, che chiaramente afferma che il detto art. 22 ha il solo scopo di semplificare l'accesso agli interessati, consentendo di produrre domande indifferentemente all'uno o all'altro soggetto per sollevarlo dall'onere di individuare l'amministrazione tenuta alla stabile conservazione dell'atto, anche se il giudice non può prescindere da una individuazione precisa del soggetto cui imporre il rispetto del diritto.

2. - Quanto all'**accesso**, ribadito che ogni partecipante ad un concorso pubblico è titolare nei limiti appresso indicati di un interesse concreto ed attuale alla conoscenza dell'attività della Commissione giudicatrice, in relazione all'eventualità di dover impugnare l'esito finale della procedura, per l'ipotesi in cui lo stesso risulti a lui sfavorevole, si considera che su detto interesse non possono essere ritenute prevalenti le esigenze di tutela della riservatezza dei terzi. Se è vero che, a tal fine, l'art. 24, comma e, lett. d), legge n. 241/1990 impone al Governo di emanare decreti intesi a disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso, è anche vero che l'art. 8, comma 5, lett. d), del D.P.R. n. 352/1992, sottrae all'accesso i documenti che riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, ma fa salva la visione degli atti dei procedimenti giuridici dei richiedenti. Ma è in radice che si reputa inaccettabile la tesi secondo cui gli elaborati scritti di ciascun candidato al concorso per uditore giudiziario dovrebbero considerarsi non ostensibili agli altri partecipanti. Pur se il giudizio non è di tipo comparativo il contesto generale del concorso comunque li coinvolge in un non eludibile giudizio di relazione, tanto il divieto di esibizione non potrebbe essere opposto al giudice. A norma degli artt. 12 e 16 del R.D. n. 1860/1925 e dell'art. 12 del D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, il giudizio sulle prove dei singoli candidati deve in via diretta essere basato su criteri e parametri generali e non su criteri di comparazione con le prove degli altri candidati, ma ciascuno deve essere valutato in relazione ad un astratto criterio di sufficienza stabilito dalla Commissione mediante la fissazione di criteri di massima la cui predeterminazione, facoltativa in passato (R.D. 1860/1925), è divenuta obbligatoria (D.P.R. 487/1994) per rendere trasparente la corrispondenza ad essi della singola valutazione, soprattutto perché rappresentano il presupposto che legittima e concretizza l'operato della Commissione. Perciò il giudizio sarà annullabile per eccesso di potere, qualora sia affetto da lacune, insufficiente o contraddittorio dal punto di vista logico o razionale, o in contrasto con i criteri concretamente applicati nel caso di specie: è questa divergenza dai criteri, con cui la Commissione autolimita la propria discrezionalità, che si converte, anch'essa, in eccesso di potere.

Ciò esclude l'ulteriore proponibilità dell'argomento secondo cui l'eccesso di potere potrebbe essere dimostrato anche attraverso la prova di una disparità di trattamento; il più favorevole metro di giudizio eventualmente applicato agli stessi non vizierebbe il giudizio

relativo all'istante, alla stregua del principio secondo cui non può dar luogo ad eccesso di potere per disparità di trattamento un precedente comportamento illegittimo dell'Amministrazione.

Dunque, il candidato escluso dalle prove orali non ha alcun interesse a prendere conoscenza degli elaborati scritti degli altri candidati, la cui comparazione con quelli da lui redatti non potrebbe condurre in alcun caso all'annullamento del giudizio espresso dalla Commissione.

Consegue che il diritto di accesso va limitato agli elaborati dell'istante, al verbale di Commissione recante la fissazione dei criteri di massima per la valutazione delle prove, nonché al verbale di correzione.

3. - Quanto all'**interesse** legittimante l'accesso è pacifico che il fine che l'interessato dichiara di voler perseguire ne condiziona l'ampiezza e che l'interesse all'accesso va considerato nei diversi momenti della valutazione dell'esistenza di situazioni che confermano il sospetto di "illegalità dell'atto" che attengono al merito del giudizio proposto.

Posta la necessità di un diretto nesso di strumentalità fra il contenuto dei documenti che il privato chiede di conoscere e il fine di tutela della situazione giuridicamente rilevante della quale egli è portatore, nel primo momento non è consentito considerare il bisogno di "esposizione" di documenti concernenti atti o vicende di per sé prive di riflessi sulla situazione in quel momento giuridicamente rilevante del richiedente; in caso contrario, i privati risulterebbero investiti di una sorta di potere ispettivo suscettibile di estendersi all'intera attività dell'amministrazione: per questa via, l'accesso agli atti si risolverebbe in uno strumento di controllo generalizzato sull'intero operato dell'Amministrazione, come se fosse un'azione popolare.

Perciò, anche se è indubbio che il diritto di accesso sia preordinato ad assicurare la trasparenza e la correttezza dell'azione amministrativa e, quindi, attiene ai documenti in cui detta azione si esprime nonché ai relativi procedimenti, tuttavia non può ignorarsi che le garanzie dell'azione giudiziaria sono assicurate dagli strumenti di natura processuale. Dunque, va garantita agli interessati la visione e la richiesta di copia degli atti - propria e/o della Commissione che direttamente lo riguardano - la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici, anche se da una lettura combinata degli artt. 24, comma 2, e 2, comma 1, si dovrebbe pervenire alla conclusione che l'espressione "visione" si riferisca solo all'esame degli atti e non anche all'estrazione di copia degli stessi. La "limitazione" non può dirsi irragionevole, discriminatoria o penalizzante il diritto della parte, poiché il diniego di visione e di copia degli altri atti non si traduce in una vanificazione del diritto di difesa giudiziaria: ove gli atti o parti di essi di cui sia negata la visione o la copia siano effettivamente rilevanti ai fini del giudizio nel caso il procedimento sia effettivamente iniziato, è sempre possibile, per il ricorrente, chiedere al giudice di ordinare all'amministrazione l'esibizione o il deposito degli atti nell'ambito del processo.

In conclusione, la conoscenza degli atti per l'azione - ed il relativo interesse - non si equipara alla conoscenza degli atti per il giudizio.

Perciò l'accesso ai soli atti dell'interessato, ed a quelli della Commissione relativi ai criteri di valutazione ed alla correzione degli elaborati di quel candidato, **non** rappresenta una **limitazione** ai diritti dell'interessato, ma il **provvedimento legale** cui si propone che il Consiglio si uniformi, nonostante i precedenti.

Tutto ciò premesso, il Consiglio delibera di confermare - sul tema del diritto dei candidati non ammessi alle prove orali all'accesso alla documentazione concorsuale ed in particolare agli elaborati dei candidati ammessi - le delibere del 23 febbraio 1995 e del 29 ottobre 1997 che qui si allegano e, a rettifica ed integrazione delle stesse, di disporre:

- che la copia degli elaborati dei candidati diversi dal richiedente sia rilasciata senza indicazione del nome dell'autore;

- che - a richiesta dell'istante - possa essere rilasciata copia, anziché di tutti gli elaborati dei candidati ammessi alle prove orali, di una quota significativa di essi, comunque non inferiore alla metà;

“OMISSIS”

* * *

Note nn. 1917g/1800 e 1917g/1895 in data 16 e 20 luglio 1994 del Ministro di Grazia e Giustizia in ordine al rilascio di copia degli elaborati scritti dei candidati ammessi agli orali del concorso indetto con D.M. 1° ottobre 1992. Esame del parere dell'Ufficio Studi.
(Delibera del 23 febbraio 1995)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 23 febbraio 1995,

«- richiamate le precedenti deliberazioni consiliari con le quali, su istanza di partecipanti al concorso per uditore dichiarati non idonei a seguito delle prove scritte, è stato autorizzato il rilascio ai medesimi di copia dei propri elaborati scritti;

- vista le istanze dei dottori,e dichiarati non idonei al concorso indetto con D.M. 1°.10.1992, con cui viene richiesta copia degli elaborati di tutti i candidati ammessi alle prove orali;

- visto il parere della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, richiamato dal Ministero di Grazia e Giustizia con note n. 1917g/1800 e 1917g/1895, in cui tra l'altro, si esprime l'avviso che "con riferimento alla problematica concorsuale, occorre peraltro precisare che, per rintracciare nei vari casi la presenza di un tale interesse, personale e concreto (come aggettivato dall'art. 2 D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352), dovrà distinguersi la posizione del richiedente, a seconda che egli abbia superato le prove, ma contesti la sua posizione in graduatoria, oppure non abbia superato l'esame (o le prove il cui sufficiente esito sia richiesto per essere ammessi a sostenere le eventuali ulteriori: ad es., il superamento degli scritti per l'ammissione agli orali). In quest'ultimo caso, infatti, va rilevata intanto l'impossibilità di indagini comparative in sede giurisdizionale, e per altro verso la mancanza sia di rimedi giustiziali in sede amministrativa e sia di una qualsivoglia ulteriore possibilità partecipativa nel procedimento concorsuale, utile a fini revisionali dell'operato della commissione. Ogni altro interesse, che non abbia nessuna di tali prospettive (le quali parrebbero in fondo esaurire, dal punto di vista operativo, l'area delle posizioni giuridicamente differenziate), andrebbe del resto considerato alla stregua di meri interessi 'di fatto', di certo estranei alla mens della l. 241.

L'accessibilità degli elaborati degli altri concorrenti andrà pertanto limitata al caso del richiedente che, pur avendo superato la prova, prospetti un eccesso di potere in senso c.d. relativo, assumendo di essere stato illegittimamente postergato ad altri concorrenti. Laddove invece la prova del richiedente sia stata giudicata insufficiente, ed egli cionondimeno deduca un eccesso di potere, ma in senso 'assoluto' (per essere stato macroscopicamente sottovalutato), potrà allora acconsentirsi, allo stesso, la sola visione dei propri elaborati, stante in questo caso l'impraticabilità, come s'è visto, di ogni valutazione di tipo comparativo";

- ritenuto che tale impostazione non può essere seguita in quanto l'"eccesso di potere in senso assoluto" può, in ipotesi, essere dimostrato anche attraverso la dimostrazione di una disparità di trattamento tra il soggetto e la generalità dei candidati ammessi che sia talmente evidente, macroscopica ed indiscutibile da trascendere il limite dell'insindacabilità delle scelte tecniche di merito (conf., con altre argoment. Cons. Stato 11.1.1994 n. 21);

d e l i b e r a

di confermare la delibera consiliare in data 25 maggio 1994 con cui venivano autorizzati i presidenti delle Commissioni esaminatrici dei concorsi indetti con D.M. 4.12.1989, D.M. 14.6.1990, D.M. 30.12.1991 e D.M. 1.10.1992 al rilascio di copia degli atti richiesti dai dottori, e».

* * *

Nota del Direttore Generale del Ministero di Grazia e Giustizia in data 20.11.1996, relativa alla disciplina concernente l'accesso agli atti relativi ai concorsi per uditore giudiziario.
(Delibera del 29 ottobre 1997)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 29 ottobre 1997, ha adottato la seguente delibera:

«Con nota del 20 novembre 1966, prot. 1917g/1659, il Ministero di Grazia e Giustizia, Direzione Generale dell'Organizzazione Giudiziaria e degli Affari Generali, ha proposto che il Consiglio Superiore della Magistratura adotti una diversa procedura per i provvedimenti da adottare sulle richieste di accesso e di rilascio di copia degli atti relativi ai concorsi per posti di uditore giudiziario, al fine di ovviare alla necessità che per ciascuna singola richiesta sia necessario aprire una specifica procedura di richiesta di autorizzazione.

Il Consiglio ritiene che il suggerimento meriti accoglimento in ragione dei suoi evidenti effetti di razionalizzazione e di accelerazione.

A tal fine ritiene peraltro che debbano essere specificati gli atti dei quali è possibile autorizzare in via generale il rilascio di copia (mentre per gli atti diversi da quelli così indicati continuerà ad essere necessario seguire la procedura fin qui osservata).

Possono essere sempre accolte le richieste di accesso e di rilascio di copia - presentate da candidati non ammessi alle prove orali

- riferite ai seguenti atti:
- copie degli elaborati del richiedente;
- copie dei verbali di correzione;
- copie dei verbali concernenti i criteri generali di valutazione adottati dalla Commissione esaminatrice;
- ogni altro atto concernente l'istante;

Possono essere anche accolte le richieste che abbiano ad oggetto il rilascio di copia degli elaborati di tutti i candidati che siano stati ammessi: al riguardo si confermano le motivazioni della delibera assunta dal Consiglio superiore della magistratura il 23.2.1995. Le difficoltà amministrative rappresentate dal Ministero possono essere risolte predisponendo, una tantum, una unica copia degli elaborati in questione, dalla quale estrarre poi le copie richieste, a spese dei richiedenti, ed eventualmente anche avvalendosi dell'opera di terzi.

Con riferimento a tutte le richieste fin qui indicate, non vi è bisogno che le stesse contengano la specificazione dei motivi, essendo logico ipotizzare che esse siano determinate dall'interesse ad esaminare se sussistono le condizioni per far valere in giudizio eventuali motivi di doglianza avverso l'esito delle prove concorsuali. Né appare possibile richiedere oneri di motivazione differenziati a seconda che la richiesta abbia

ad oggetto il rilascio di copia dei soli elaborati del richiedente o anche di tutti i candidati ammessi alle prove scritte.

Non sono invece accoglibili ex se richieste che abbiano ad oggetto il rilascio di copia degli elaborati di un numero limitato di candidati, individualmente identificati o no, data la non ipotizzabilità di alcun interesse giuridicamente rilevante che giustifichi una simile richiesta: non è

infatti ammesso, in sede giurisdizionale, chiedere al giudice di rivedere o rifare la valutazione comparativa, ma solo di verificare la palese abnormità della valutazione, ciò che può eventualmente desumersi da una macroscopica ed indiscutibile incongruenza tra il giudizio dato al candidato non ammesso rispetto ai comuni denominatori eventualmente individuabili tra criteri di valutazione di fatto osservati per la generalità dei candidati ammessi.»