

## **1. Il ruolo e l'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi**

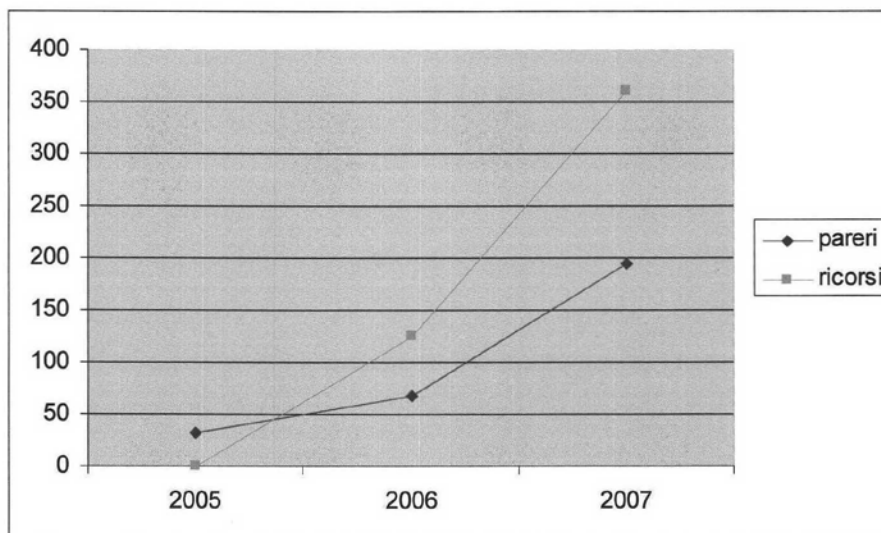
La legislazione comunitaria e la riforma del titolo V della Costituzione hanno modificato profondamente l'equilibrio di poteri tra Stato e Regioni e il rapporto tra cittadini e amministrazione. Anche la struttura e gli ambiti del diritto di accesso si sono sviluppati e al tempo stesso si è approfondita l'esigenza di preservare il delicato equilibrio con la tutela della riservatezza. Nel corso degli ultimi anni, dunque, impulsi provenienti dai diversi livelli di governo hanno contribuito a rilanciare il ruolo della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (di cui all'art. 27 della legge n. 241 del 1990 come modificato dall'art. 18 della legge 11 febbraio 2005, n. 15).

Il ruolo della Commissione si è ulteriormente rafforzato a partire dal giugno 2006, data di entrata in vigore del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, che attua le disposizioni degli articoli 22 (Definizioni e principi in materia di accesso), 24 (Esclusione dal diritto di accesso) e 25, comma 4, (Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi), in base a quanto stabilito nell'art. 23, comma 3, della l. n. 15 del 2005.

È stato infatti offerto ai cittadini un rimedio aggiuntivo, attraverso la previsione di una tutela amministrativa dinanzi alla Commissione, contro le decisioni di diniego, limitazione o differimento all'accesso da parte delle amministrazioni dello Stato.

A partire dal giugno 2006 pertanto, il lavoro della Commissione è divenuto particolarmente intenso, scandito da frequenti sedute plenarie.

Per l'anno 2007, si sono tenute 12 adunanze plenarie della Commissione; sono stati esaminati e resi **194 pareri** (di cui 24 richieste di parere su regolamenti) e decisi **361 ricorsi, nonché analizzate 5 richieste di intervento**. Le date in cui la Commissione si è riunita in seduta plenaria sono le seguenti: 18 gennaio, 12 febbraio, 14 marzo, 19 aprile, 17 maggio, 11 giugno, 9 luglio, 17 settembre, 15 ottobre, 8 novembre, 22 novembre, 17 dicembre.

**Figura 1: le attività della Commissione dal 2006 al 2007**

Da una comparazione tra l'anno 2006 e l'anno 2007, a partire dal 2005 possono essere tratte le seguenti considerazioni.

Per l'anno 2006, si sono tenute 7 adunanze plenarie. Sono stati esaminati dalla Commissione 67 pareri (tra cui 20 richieste di parere su regolamenti in materia di accesso) e 125 ricorsi. Nel corso dell'anno i cittadini hanno fatto pervenire alla Commissione 15 richieste di intervento, al fine di avere un riscontro sulle richieste di accesso. In questi casi la Commissione si è rivolta alle Amministrazioni competenti, invitandole a riferire entro trenta giorni sulle questioni sollevate in materia di accesso.

Nel 2007, il numero dei ricorsi è triplicato rispetto al 2006. In parte, ovviamente, il fenomeno è giustificato dalla circostanza che la normativa in materia di ricorsi è entrata in vigore nel mese di maggio 2006.

L'attività della Commissione in materia di decisione di ricorsi relativi al diritto di accesso è perciò entrata a pieno regime nel 2007. I ricorsi presentati alla Commissione sono stati infatti **361**. I ricorsi inoltre sono stati la parte più consistente del lavoro della Commissione poiché rappresentano il 66% del totale delle domande rivolte alla Commissione.

Il rimedio amministrativo, seppure aggiuntivo rispetto al ricorso giurisdizionale, è stato, dunque, considerato dai cittadini un efficace, economico e spedito mezzo per ottenere l'accesso ai documenti amministrativi.

Con l'incremento delle attività della Commissione, è stata avvertita l'esigenza di una razionalizzazione dei compiti e delle funzioni e si è manifestata, nel particolare momento storico – politico, la necessità del contenimento e della riduzione dei costi di funzionamento.

La legge finanziaria per il 2007 ha dunque previsto il riordino della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi attraverso l'emanazione di un regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400<sup>1</sup>. Dopo una ricognizione delle attività, il regolamento di riordino (D.P.R. 2 agosto 2007, n. 157) ha anzitutto disposto una semplificazione dei compiti attribuiti alla Commissione, eliminando alcune funzioni che potevano essere esercitate anche da altri organi. Il decreto del 2 agosto 2007 n. 157 ha perciò previsto la soppressione dell'ultimo periodo dell'articolo 18, comma 1, della legge n. 241 del 1990, che stabiliva l'obbligo per le amministrazioni di comunicare alla Commissione per l'accesso le misure adottate per garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni, e l'abrogazione del comma 7 dell'articolo 27, che attribuiva alla Commissione il potere di adottare le misure previste dal comma 1 dell'articolo 18, in caso di prolungato inadempimento delle amministrazioni<sup>2</sup>.

Per ciò che riguarda il contenimento dei costi poi, il D.P.R. n. 157 è intervenuto sui compensi dei membri della Commissione. Infatti, a decorrere dall'esercizio finanziario 2007, non compete alcun compenso al presidente (nella

<sup>1</sup> L'articolo 1, comma 1346, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 stabilisce: "Con decreto del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede al riordino della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi prevista dall'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in modo da assicurare un contenimento dei relativi costi non inferiore al 20 per cento delle spese sostenute nell'esercizio 2006, e prevedendo un riordino e una razionalizzazione delle relative funzioni, anche mediante soppressione di quelle che possono essere svolte da altri organi".

<sup>2</sup> Si veda quanto riportato nel parere del Consiglio di Stato, Adunanza del 4 giugno 2007, sezione consultiva per gli atti normativi: "Si tratta infatti, precisa l'amministrazione, dell'unica competenza scarsamente esercitata dalla Commissione, in quanto non strettamente attinente al diritto di accesso".

persona del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio) ed al componente di diritto della Commissione (il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione), mentre i compensi dei componenti sono stati ridotti dell'8,855 per cento e quelli degli esperti (non più di 5) del 2,456 per cento.

## 2. Composizione

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, prevista dall'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è stata ricostituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 15 luglio 2005 e scadrà pertanto nel luglio 2008.

Con l'avvio della XV legislatura, essendo entrato in carica il 18 maggio 2006 il II Governo Prodi, è stato nominato di diritto, come presidente, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, on. dott. Enrico Letta. Sono state dunque acquisite le nuove designazioni per i due componenti della Commissione, in rappresentanza del Senato della Repubblica, nonché per gli ulteriori due componenti, in rappresentanza della Camera dei deputati e con D.P.C.M. 22 settembre 2006, la composizione della Commissione è stata aggiornata.

Nel corso del 2007, sono state operate due sostituzioni relative ad un senatore e ad un deputato, rispettivamente con D.P.C.M. 3 agosto 2007 e con D.P.C.M. 23 novembre 2007. La composizione del 2007 è pertanto la seguente:

on. Enrico Letta, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con funzioni di presidente della Commissione;

cons. Luigi Gallucci, capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;

sen. Gennaro Coronella, componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica (in sostituzione del sen. Emilio Nicola Buccico);

sen. Edoardo Pollastri, componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica;

on. Fabio Baratella, componente designato dal Presidente della Camera dei deputati;

on. Maurizio Bernardo, componente designato dal Presidente della Camera dei deputati (in sostituzione dell'on. Giancarlo Laurini);

cons. Tommaso Alibrandi, presidente di sezione del Consiglio di Stato, componente designato dal Consiglio di Stato;

avv. Ignazio Francesco Caramazza, vice avvocato generale dello Stato, componente designato dall'Avvocatura Generale dello Stato;

dott. Salvatore Russo, presidente di sezione del Tribunale di Nocera Inferiore, componente designato dal Consiglio Superiore della Magistratura;

cons. Giorgio Putti, consigliere della Corte dei conti, componente designato dalla Corte dei conti;

prof. dr. Claudio Franchini, docente ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'università degli Studi di Roma Tor Vergata, componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

prof. dr. Carlo Colapietro, docente ordinario di diritto costituzionale presso l'università degli Studi di Roma Tre, componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

dr.ssa Barbara Torrice, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa, componente designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

### **3. I ricorsi dinanzi alla Commissione**

#### *3.1 La procedura*

Nei casi di diniego, limitazione o differimento dell'accesso, i cittadini possono, entro trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta di accesso, presentare ricorso alla Commissione (oltre che al tribunale amministrativo regionale).

Il procedimento è piuttosto snello e richiede un formalismo minimo.

Esso deve, infatti, essere notificato ai controinteressati che possono presentare le proprie controdeduzioni entro 15 giorni (art. 12 , c. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184). Non è prevista, invece, la notifica all'amministrazione acceduta e sembra opportuno suggerire un'integrazione normativa in proposito.

In un breve periodo di tempo, pari a 30 giorni dalla presentazione del ricorso stesso, la Commissione decide.

Scaduti i termini senza una pronuncia della Commissione, il ricorso si intende respinto (cd. silenzio-rigetto). Sul punto, occorre segnalare come, nel corso di questi due anni di nuova attività, la Commissione si è sempre espressa nei confronti di tutti i ricorsi presentati e pertanto la fattispecie del silenzio rigetto non si è mai verificata.

#### *3.2 I ricorsi nel 2006 e nel 2007 e il loro esito*

La nuova formulazione della legge n. 241 del 1990 e il nuovo regolamento di attuazione rendono più agile e spedito il procedimento per l'accesso ai documenti amministrativi, nonché particolarmente snello il procedimento di decisione della Commissione per ricorsi presentati dai cittadini; ciò condurrà presumibilmente ad una riduzione del contenzioso per il tribunale amministrativo.

Peraltro la pubblicazione delle decisioni e dei pareri della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi costituisce un efficace strumento per diffondere il principio di trasparenza tra le amministrazioni e i cittadini. Le decisioni e i pareri infatti non soltanto costituiscono oggetto di pubblicazioni specifiche, ma sono consultabili sul sito web del Governo: (<http://www.governo.it/Presidenza/ACCESSO/index.html>).

Segnatamente la Commissione:

a) dichiara **irricevibile** il ricorso proposto tardivamente;

b) dichiara **inammissibile** il ricorso:

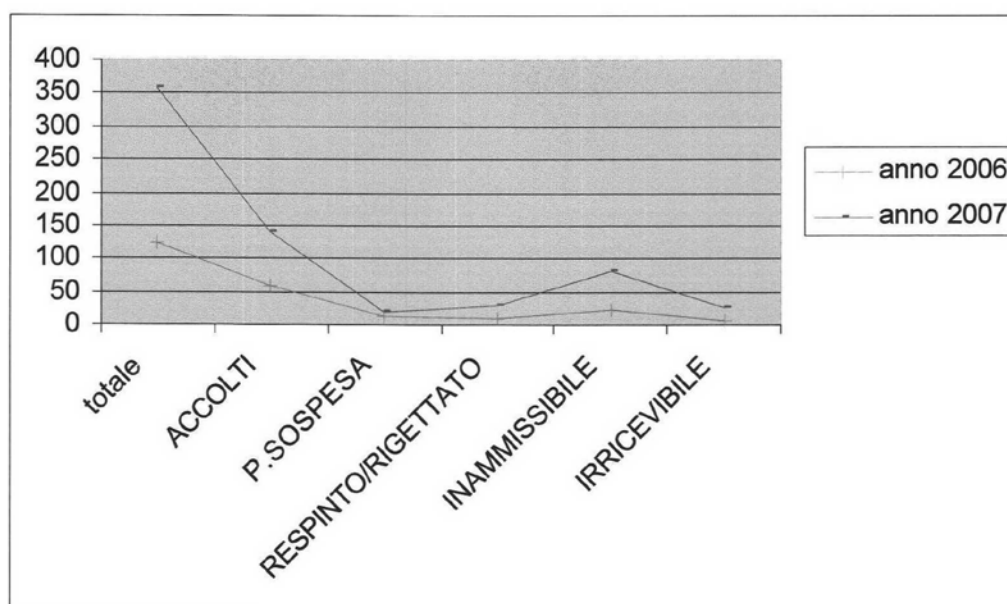
- proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse previsto dall'art. 22, comma 1, lettera b), della legge (per interessati si intendono tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso);
- privo dei requisiti di cui al comma 3 (generalità del ricorrente; sommaria esposizione dei fatti; indicazione dell'indirizzo al quale dovranno pervenire anche a mezzo fax o per via telematica, le decisioni della Commissione) o degli eventuali allegati indicati al comma 4 (provvedimento impugnato, salvo il caso di impugnazione di silenzio rigetto; ricevute dell'avvenuta spedizione con raccomandata con avviso di ricevimento, di copia del ricorso ai controinteressati, ove individuati già in sede di presentazione della richiesta di accesso);
- per incompetenza;

c) dichiara la **cessata materia del contendere tra le parti**, ove tale evento si sia verificato (ad esempio per rinuncia o per consentito accesso);

d) esamina nel merito e decide il ricorso, accogliendolo o rigettandolo, in ogni altro caso.

Va segnalato che la decisione di irricevibilità o di inammissibilità del ricorso non preclude la facoltà di riproporre la richiesta di accesso e quella di proporre il ricorso alla Commissione avverso le nuove determinazioni o il nuovo comportamento del soggetto che detiene il documento.

**Figura 2: l'andamento delle decisioni sui ricorsi negli anni 2006 e 2007**

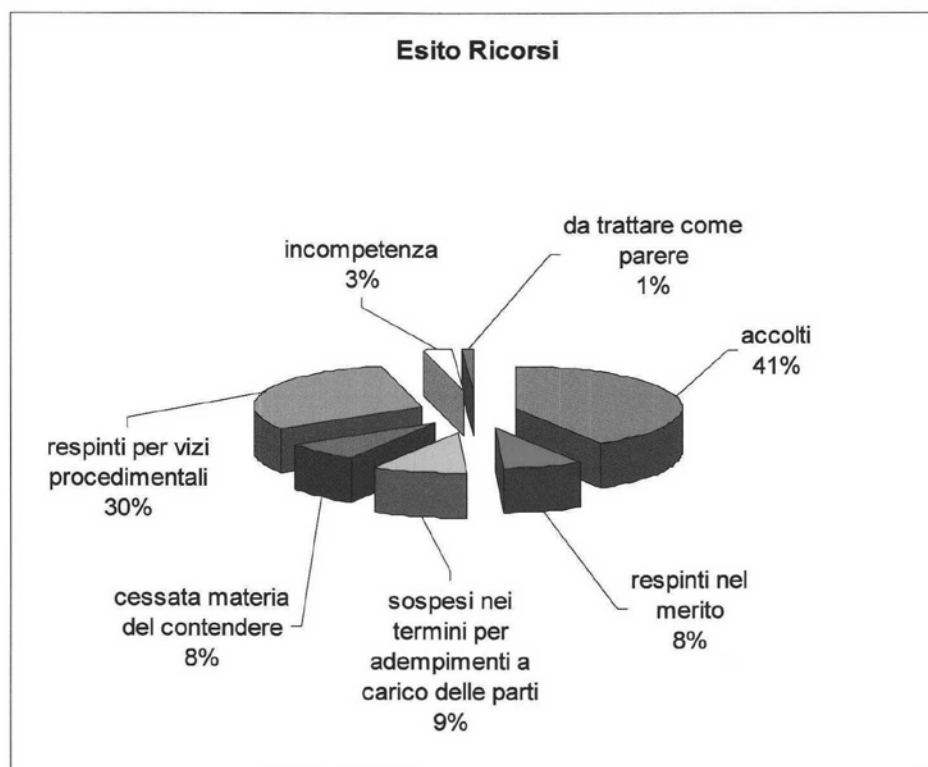


Nella figura 2 l'esito dei ricorsi nel 2006 e nel 2007 è stato messo a confronto.

L'andamento delle due curve è simile, ciò significa che la tendenza per i ricorsi accolti, respinti e considerati irricevibili è omogenea per i due anni considerati.

Si nota tuttavia un picco per i ricorsi considerati inammissibili. Come sopra evidenziato, l'inammissibilità è dichiarata in una pluralità di fattispecie (ricorso presentato prima della scadenza del termine di 30 giorni dalla richiesta di accesso, incompetenza della Commissione, documenti di cui si chiede l'ostensione non adeguatamente specificati e individuati).

La quantità di ricorsi respinti nel 2007 è pressoché coincidente con quella del 2006, nonostante il totale dei ricorsi sia triplicato in termini quantitativi (non percentuali) rispetto ai ricorsi respinti nel 2006. Ciò potrebbe essere un indizio del fatto che le questioni sottoposte alla Commissione siano state analizzate preventivamente e non abbiano nella maggior parte dei casi carattere dilatorio. La pubblicazione dei pareri e delle decisioni sul sito *web* del governo potrebbe essere un altro fattore che ha contribuito ad orientare i cittadini nella proposizione dei ricorsi.

**Figura 3: esito dei i ricorsi nel 2007**

La figura 3 mostra che la percentuale dei ricorsi respinti nel merito è piuttosto ridotta (8%) rispetto alla percentuale dei ricorsi accolti (41%). Considerevole è invece la proporzione di ricorsi respinti per vizi procedurali (irricevibilità, inammissibilità), che rappresenta circa il 30%. Nella maggior parte dei casi la Commissione ha rilevato la mancanza di legittimazione o dell'interesse a ricorrere, poiché in capo al soggetto ricorrente deve essere comunque individuato un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso<sup>3</sup>. In altri casi, il ricorso non è accompagnato dai documenti necessari per identificare l'atto (la copia del provvedimento impugnato, salvo il caso di impugnazione di silenzio rigetto) o dalle notifiche ai controinteressati, ovvero è stato proposto tardivamente<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge 241 del 1990 per «interessati», si intendono 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;

<sup>4</sup> In base all'art. 12 commi 3 e 4 del D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184, il ricorso contiene: a) le generalità del ricorrente; b) la sommaria esposizione dell'interesse al ricorso; c) la sommaria esposizione dei fatti; d)

Indicativa appare anche la percentuale di ricorsi per i quali viene dichiarata cessata la materia del contendere (8%). Ciò evidenzia che in un significativo numero di casi le amministrazioni procedono all'esibizione dei documenti richiesti dal ricorrente, adeguandosi in anticipo ad una pronuncia della Commissione favorevole all'accesso.

Minore (3% del totale), e probabilmente destinata a decrescere con il passare del tempo, è invece la percentuale di ricorsi in cui la Commissione dichiara la sua incompetenza, in quanto il documento impugnato è di competenza di un'amministrazione territoriale. In questi casi infatti il ricorso per l'accesso al documento deve essere presentato al difensore civico competente per ambito territoriale.

Esigua è infine la percentuale di pareri che la Commissione decide di trattare come ricorsi, diversamente da quanto avvenuto nel 2006: nel corso del 2006 infatti la decisione di trattare i ricorsi come pareri è derivata dal fatto che a causa della discrasia temporale tra l'entrata in vigore della legge dell'11 febbraio 2005 n. 15 e l'entrata in vigore del regolamento del 12 aprile 2006 n. 184, i ricorsi presentati dopo l'entrata in vigore della legge, ma prima dell'entrata in vigore del regolamento, sarebbero stati considerati inammissibili, in mancanza dei requisiti previsti dall'art. 12 del D. P. R. n. 184. In modo da orientare i cittadini e le amministrazioni, la Commissione decise comunque tali ricorsi, considerandoli come richieste di pareri. Tale esigenza è venuta meno nel corso del 2007, quando l'attività della Commissione è entrata a regime.

### *3.3 I ricorsi alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi e le amministrazioni resistenti*

Da una breve analisi dei ricorsi trattati dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, durante il 2007, soffermando l'attenzione in primo

---

l'indicazione dell'indirizzo al quale dovranno pervenire, anche a mezzo fax o per via telematica, le decisioni della Commissione. 4. Al ricorso sono allegati: a) il provvedimento impugnato, salvo il caso di impugnazione di silenzio rigetto; b) le ricevute dell'avvenuta spedizione, con raccomandata con avviso di ricevimento, di copia del ricorso ai controinteressati, ove individuati già in sede di presentazione della richiesta di accesso.

luogo sulla natura dei soggetti resistenti, si evince che questi sono riconducibili essenzialmente a due principali categorie.

La prima, ben definita e circoscritta, è individuabile nelle amministrazioni centrali (e dunque nei ministeri) intese come le strutture di vertice di una branca dell'amministrazione statale (52 per cento, rispetto al totale dei ricorsi pervenuti). In questa categoria sono state inserite anche le strutture e i dipartimenti periferici che dipendono dal singolo dicastero (in questo senso, le aziende sanitarie locali<sup>5</sup> o le direzioni provinciali del lavoro sono ricomprese, rispettivamente, nel ministero della salute e nel ministero del lavoro e previdenza sociale).

La seconda categoria invece è di natura composita e ricomprende vari enti pubblici, istituti, associazioni, consorzi e società; taluni di questi organismi sono di interesse nazionale (come, ad esempio, gli istituti INPS, INPDAP, INAIL) mentre altri hanno un'influenza ed una competenza strettamente locale (si pensi agli ordini professionali a livello provinciale o agli enti consorzi di bonifica).

Nel 2007, questa seconda categoria di soggetti resistenti è stata chiamata in causa in 100 ricorsi, mentre la prima categoria (quella dei ministeri) è stata oggetto di 181 ricorsi alla Commissione. Queste due categorie di soggetti resistenti coprono insieme circa il 78 % dei ricorsi presentati alla Commissione.

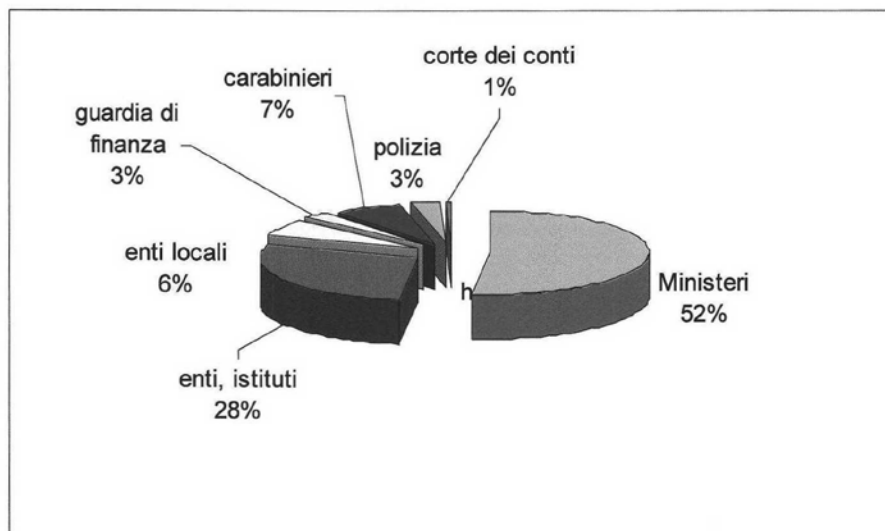
Un'osservazione più approfondita meritano i ricorsi contro le amministrazioni del c.d. comparto sicurezza, ed in particolare Arma dei carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di Finanza.

Nello specifico, queste tre amministrazioni sono una presenza relativamente esigua ma costante nelle sedute della Commissione; su un complesso di 50 ricorsi inoltrati nel periodo preso in esame 28 interessano l'Arma dei carabinieri, 14 la Polizia di Stato e 8 la Guardia di Finanza.

Nella figura che segue si riepilogano i soggetti resistenti interessati dai ricorsi.

---

<sup>5</sup> Si segnala che nel corso del 2008 la Commissione ha cambiato orientamento in merito alla competenza sui ricorsi avverso i dinieghi all'accesso delle ASL, affermando la competenza del difensore civico competente per ambito territoriale.

**Figura 4: amministrazioni resistenti rispetto al totale dei ricorsi**

Come si può notare, la maggior parte delle amministrazioni resistenti è costituita dalle amministrazioni centrali, ma non mancano ricorsi nei confronti degli enti locali, per i quali la Commissione deve rilevare la sua incompetenza.