

1. Introduzione

Nel corso del 2008, si è verificato un rilevante incremento dell'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Si è affermata presso i cittadini la conoscenza del ruolo e delle funzioni della Commissione stessa. Questo, infatti, è dimostrato non solo dal crescente numero di domande (ricorsi e richieste di pareri), ma anche dalla diversità e dalla varietà delle fattispecie sottoposte al suo giudizio.

Inoltre, con l'analisi e lo studio di una molteplicità di casi, le decisioni e i pareri costituiscono un precedente che influenza e orienta l'attività delle pubbliche amministrazioni in materia di accesso.

Tuttavia, al lavoro di esegesi, di approfondimento e di studio, il legislatore non ha voluto unire poteri coercitivi e sanzionatori nei confronti delle pubbliche amministrazioni. La possibilità di rendere esecutive le decisioni renderebbe di certo più incisivo il ruolo di custode del principio di trasparenza, di cui si incentiverebbe forse un'applicazione più diffusa e spontanea, contribuendo effettivamente a ridurre il contenzioso.

I dati che sono illustrati nelle sezioni che seguono mostrano, comunque, che la Commissione sta diventando un organo di dialogo e confronto tra cittadini e pubblica amministrazione che contribuisce a realizzare i principi costituzionali di controllo democratico, tutela dei diritti, trasparenza e imparzialità.

2. Composizione della Commissione

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è stata, da ultimo, ricostituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 agosto 2008 ed è così composta:

Dr. Gianni Letta, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di Presidente;

Cons. Diana Agosti, 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;

Sen. Gerardo D'Ambrosio, componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica;

On. Daniela Sbrollini, componente designato dal Presidente della Camera dei Deputati;

On. Roberto Speciale, componente designato dal Presidente della Camera dei Deputati;

Cons. Salvatore Giacchetti, Presidente di sezione del Consiglio di Stato, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;

Avv. Ignazio Francesco Caramazza, Avvocato dello Stato, componente designato dall'Avvocatura Generale dello Stato;

Cons. Ivan De Musso, Consigliere della Corte dei conti, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti;

Prof. Carlo Colapietro, Docente ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma TRE, componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

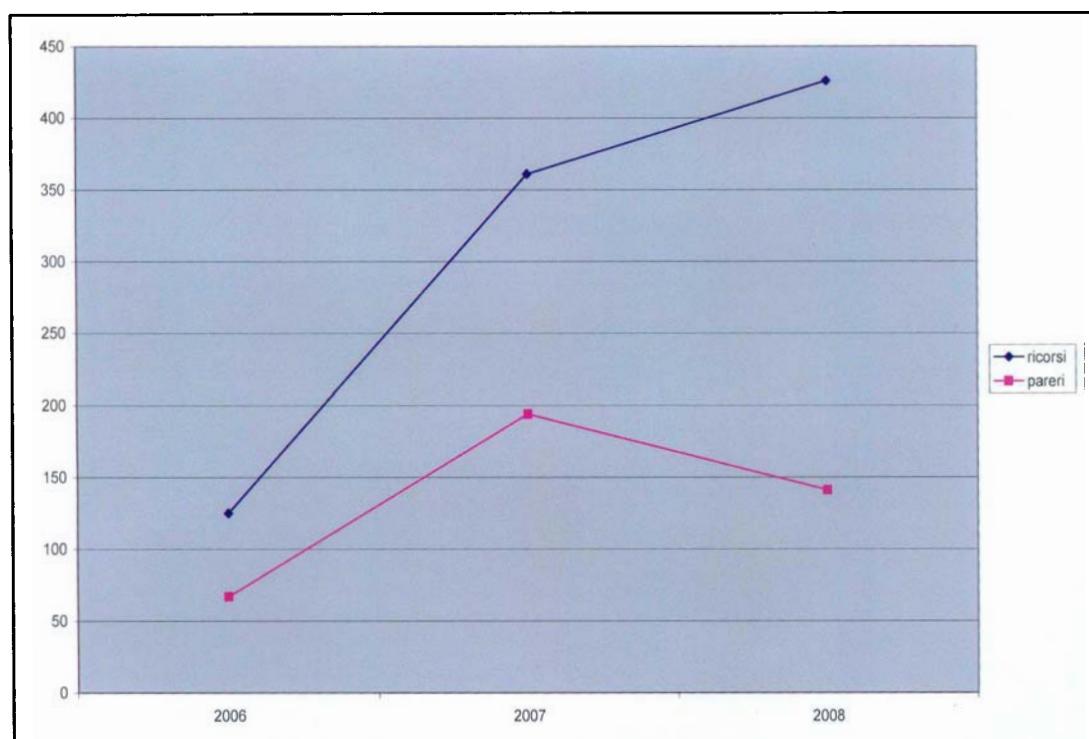
Prof. Claudio Franchini, Direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

Dr.ssa Barbara Torrice, Dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa, componente designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

3. Sintesi sul ruolo e sull'attività della Commissione dal 2006 al 2008

Per ciò che riguarda l'attività di decisione dei ricorsi e di emanazione di pareri, il 2008 conferma la tendenza già percepibile nel 2007, con un considerevole incremento del lavoro della Commissione. Per l'anno 2008, si sono tenute 13 adunanze plenarie della Commissione (una volta in più rispetto al 2007). Le date in cui la Commissione si è riunita in seduta plenaria sono le seguenti: 15 gennaio, 11 febbraio, 12 marzo, 7 aprile, 9 maggio, 10 giugno, 1 luglio, 22 luglio, 16 settembre, 7 ottobre, 4 novembre, 25 novembre, 16 dicembre.

Figura 1: le attività della Commissione dal 2006 al 2008



Dal grafico che precede si può notare che, rispetto al 2007, il numero dei ricorsi è ancora aumentato (426 contro i 361 del 2007), mentre si è avuta una riduzione nelle richieste di parere (141 contro i 194 del 2007).

Il 2007 è stato un vero e proprio anno di svolta per le attività della Commissione sia per il numero dei ricorsi decisi, sia per i pareri emessi e il 2008 ne conferma sostanzialmente le tendenze. Tuttavia, è interessante notare la decisa propensione all'incremento dei ricorsi, paragonata alla tendenziale stabilità delle richieste di parere. Questo dato potrebbe essere il segnale di un'espansione tra i cittadini dell'idea che il rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione sia uno strumento utile ed efficace per ottenere l'accesso ai documenti.

Quanto alla tendenziale stabilità nella tendenza alla richiesta di pareri, possono essere individuate due cause, una di carattere generale e un'altra più specifica. L'ormai rilevante complesso di pronunce della Commissione costituisce un valido ausilio fornito alle amministrazioni e ai cittadini per dirimere preventivamente i contrasti e le ambiguità interpretative della disciplina sull'accesso.

Per ciò che riguarda, invece, i pareri sui regolamenti, dopo il gran numero di richieste degli scorsi anni, il lieve decremento potrebbe essere un segnale del fatto che buona parte delle amministrazioni ha ormai adottato tali regolamenti.

4. I ricorsi dinanzi alla Commissione

4.1 *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 anni di nuova attività, la Commissione si è sempre espressa nei confronti di tutti i ricorsi presentati.

Infatti, respingere i ricorsi per inutile decorso del tempo non sarebbe coerente con le funzioni di un organo deputato a garantire la trasparenza e l'accesso. Finora la Commissione è riuscita a decidere tempestivamente tutti i ricorsi presentati nei trenta giorni. Perciò le sedute debbono essere convocate a non più di tre settimane di distanza l'una dall'altra.

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 i 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:

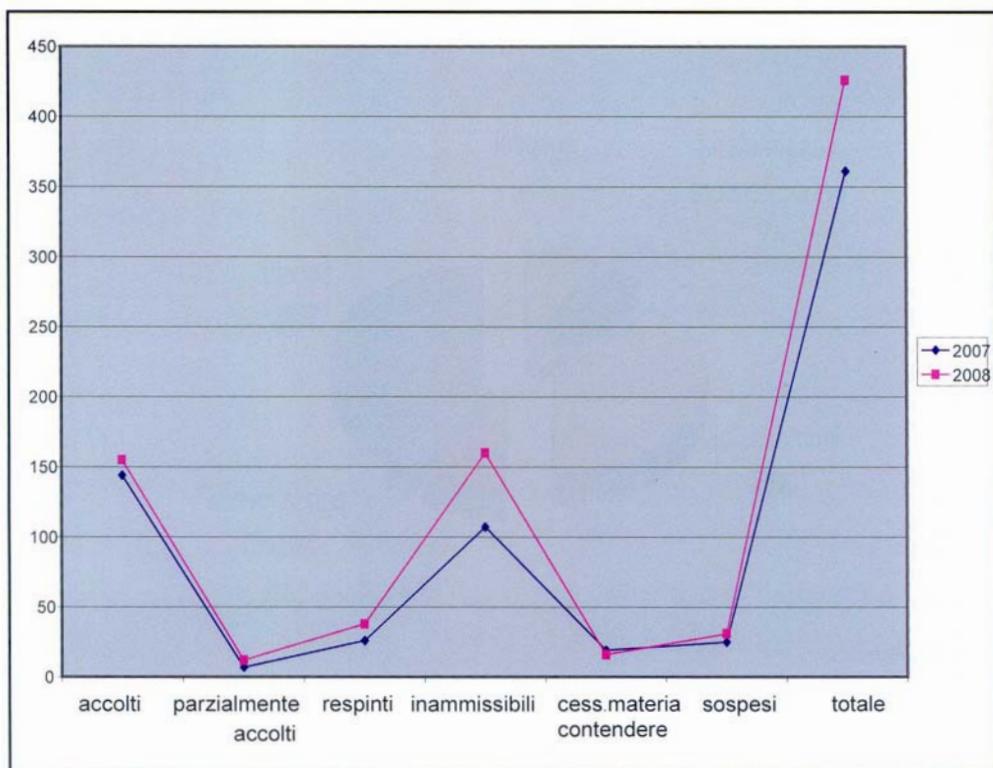
- proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse previsto dall'art. 22, comma 1, lettera b), della legge (per interessati si intendono tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso);

- privo dei requisiti di cui all'art. 22, 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 all'art. 22, 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

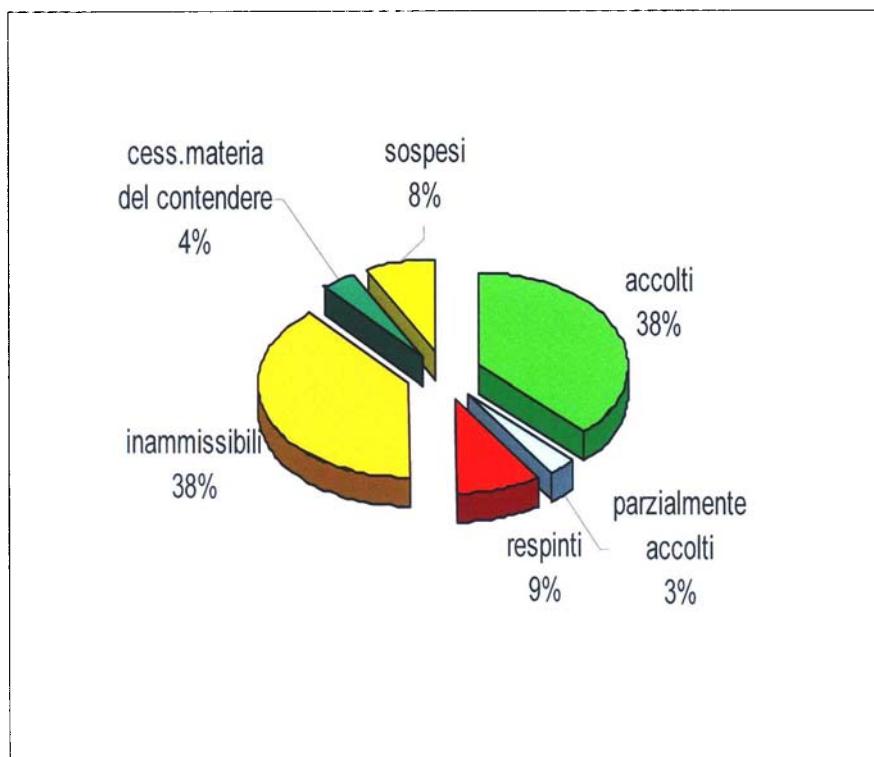
controinteressati, ove individuati già in sede di presentazione della richiesta di accesso);

- 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 nel 2007 e nel 2008.

L'esito dei ricorsi nel 2007 e nel 2008 è stato messo a confronto nella figura 2. L'andamento delle curve 2007 e 2008 è quasi del tutto sovrapponibile, specie per ciò che riguarda le decisioni di accoglimento e di rigetto, nonostante l'incremento del numero dei ricorsi. Si può notare, come nel 2007, un picco per i ricorsi considerati inammissibili, derivante dal fatto che la decisione di inammissibilità può essere dichiarata in una pluralità di casi (si va dal ricorso presentato prima dello scadere del termine all'incompetenza della Commissione, che dà origine alla improcedibilità del ricorso) e ai casi di irricevibilità per tardività.

Figura 3: esito dei ricorsi nel 2008

La figura 3 mostra che gli esiti più frequenti dei ricorsi sono la dichiarazione di accoglimento o di inammissibilità. Come è stato più sopra specificato, nella dichiarazione di inammissibilità sono ricomprese fattispecie assai diversificate. La proporzione di ricorsi inammissibili è pertanto, necessariamente, piuttosto ampia (38%, mentre nel 2007 era del 33%).

Talvolta 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 tardivamente¹.

¹ In base all'art. 12, commi 3 e 4, del d.P.R. 12 aprile 2006 n. 184: c. 3, “il ricorso contiene: a) le generalità del ricorrente; b) la sommaria esposizione dell'interesse al ricorso; c) la sommaria esposizione dei fatti; d) l'indicazione dell'indirizzo al quale dovranno pervenire, anche a mezzo fax o per via telematica, le decisioni della Commissione. c. 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”.

In altri casi, la Commissione ha dichiarato la sua incompetenza, in quanto il documento impugnato è di competenza di un'amministrazione territoriale e il ricorso per l'accesso al documento avrebbe dovuto essere presentato al difensore civico competente per ambito territoriale.

Per contro, si deve notare come resti considerevole la percentuale di ricorsi accolti (il dato del 41% del 2007 è, pertanto, confermato se si sommano le decisioni di parziale accoglimento).

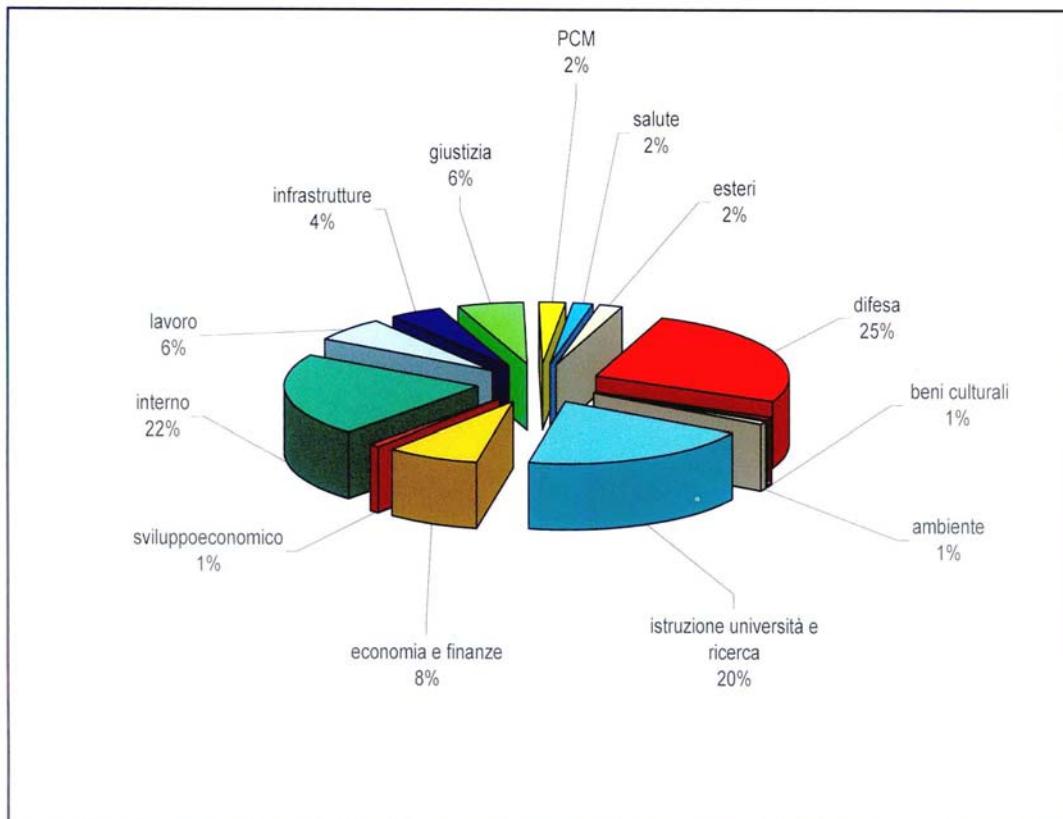
Resta, invece, pressoché invariata (9%) rispetto al 2007 (8%) la proporzione di ricorsi respinti perché infondati nel merito.

È dimezzata (4%), rispetto al 2007, la percentuale di ricorsi per i quali viene dichiarata cessata la materia del contendere. Ciò potrebbe essere un indizio del fatto che le amministrazioni tendono a rispettare i tempi previsti per la decisione di concedere o negare l'accesso, in questo caso sulla base di una decisione motivata, anziché sul semplice verificarsi del silenzio – rigetto. E' importante evidenziare infatti che, su 426 ricorsi, soltanto 53 sono contro il silenzio dell'amministrazione (cioè circa il 12%).

4.2 I ricorsi alla Commissione e le amministrazioni resistenti

La Commissione è competente a decidere i ricorsi contro il diniego di accesso da parte delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

A questo proposito può essere interessante verificare come sono distribuiti i ricorsi tra le varie branche dell'amministrazione statale, sulla base di una suddivisione basata sui ministeri, sia a livello centrale, sia nelle loro articolazioni periferiche.

Figura 4: ricorsi suddivisi per ministeri resistenti

Dalla figura 4 emerge che il maggior numero dei ricorsi è stato presentato nei confronti dell'amministrazione della Difesa (25%), della Pubblica Istruzione, Università e Ricerca (20%) e dell'Interno. A conferma della tendenza già manifestata nel 2007 (rispettivamente il 17 e il 22%), il dato relativo alle prime due amministrazioni è spiegato dal fatto che buona parte delle istanze riguarda questioni relative alla gestione del personale, ai concorsi, alle graduatorie, agli avanzamenti di carriera, poiché si tratta dei ministeri con il maggior numero di dipendenti.

La percentuale dei ricorsi in cui il Ministero dell'Interno (22%) è l'amministrazione resistente è in crescita notevole rispetto all'anno scorso (8%). I ricorsi presentati al Ministero dell'Interno e alle sue articolazioni periferiche (prefetture o uffici territoriali del governo e