

4.2 La notifica ai controinteressati non individuati

Ai sensi dell'art. 12, comma 2, d.p.r. 12 aprile 2006, n. 184, il ricorso alla Commissione deve essere notificato agli eventuali controinteressati con le modalità di cui all'art. 3; al ricorso devono essere allegati le ricevute dell'avvenuta spedizione, con raccomandata con avviso di ricevimento, di copia del ricorso ai controinteressati (art. 12, comma 4, lett. b); la Commissione dichiara l'inammissibilità del ricorso privo dei requisiti di cui al comma 4 (art. 12, comma 7, lett. c). Le modalità di cui all'art. 3, d.P.R. n. 184 del 2006 concernono la notifica ai controinteressati della richiesta di accesso che impongono all'amministrazione, cui la stessa richiesta è indirizzata, di darne comunicazione ai controinteressati ove individuati.

Alla luce delle disposizioni sopra richiamate, l'orientamento consolidato della Commissione è quello di dichiarare inammissibile il ricorso ad essa presentato ove non notificato ai controinteressati che non siano stati già individuati con le modalità di cui al citato art. 3 del d.p.r. 184 del 2006, ma che siano individuabili dalla documentazione alla quale si chiede l'accesso, a prescindere dalla loro individuazione (e comunicazione) in sede amministrativa.

Infatti, l'art. 12, comma 7, lett. c), prevede che la Commissione dichiari inammissibile il ricorso privo degli allegati indicati nel comma 4, e cioè della prova dell'avvenuta notifica di copia del ricorso ai controinteressati ove individuati già in sede di presentazione della richiesta di accesso. La valutazione dell'ottemperanza della notifica ai controinteressati ai fini della ritualità della presentazione del ricorso deve essere condotta sulla (corretta) individuazione dei controinteressati nella fase amministrativa. Tale circoscrizione del "sindacato processuale" è indirettamente confermata dalla disposizione contenuta nell'art. 12, comma 5, d.P.R. 184 del 2006, secondo la quale: "Ove la Commissione ravvisi l'esistenza di controinteressati, non già individuati nel corso del procedimento, notifica ad essi il ricorso".

Ne deriva che la discriminante fra la declaratoria di inammissibilità del ricorso e l'integrazione del contraddittorio si incentra sulla già avvenuta individuazione dei controinteressati in sede di procedimento amministrativo (di richiesta di accesso) e solo nel caso in cui l'interessato non abbia notificato il ricorso ai controinteressati che siano già stati individuati in tale fase la Commissione può dichiararne l'inammissibilità.

Il concetto che bisogna utilizzare per valutare correttamente il comportamento processuale del ricorrente non è quello del controinteressato individuabile ma quello del controinteressato già individuato. Infatti, se il controinteressato era individuabile già al momento della presentazione della domanda di accesso era l'amministrazione obbligata a comunicarla al medesimo (art. 3, d.P.R. n. 184 del 2006); se il controinteressato, pur individuabile in questa fase, non è stato destinatario di alcuna comunicazione per inottemperanza dell'amministrazione, non può imputarsi al ricorrente l'omessa notifica del ricorso al controinteressato che era già individuabile nella fase amministrativa e al quale

l'amministrazione era obbligata a comunicare l'avvio di un procedimento per l'accesso ai documenti amministrativi.

L'unica ipotesi in cui la Commissione, può dichiarare l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica ai controinteressati è quella in cui i medesimi siano già stati individuati in sede di procedimento per l'accesso e ai quali l'amministrazione ne abbia ritualmente comunicato l'esistenza. Se l'amministrazione non ha ottemperato all'obbligo di comunicazione e gli stessi siano, comunque, individuabili in sede di ricorso, la Commissione può solo procedere all'integrazione del contraddittorio.

A titolo esemplificativo si riportano alcune decisioni della Commissione.

PLENUM 24 NOVEMBRE 2009

COMMISSIONE PER L'ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Liceo Scientifico "....." di Roma

Fatto

I genitori di, studente nell'anno scolastico 2008/2009 della classe terza del Liceo Scientifico "....." di Roma, il 28 luglio 2009, il 25 luglio 2009 – a seguito della notizia della non ammissione del figlio alla classe superiore – hanno chiesto a questo stesso istituto di potere accedere agli atti relativi ai criteri di valutazione stabiliti per l'ammissione o meno alla classe successiva e ai registri scolastici per conoscere la media dei voti assegnati al figlio.

Il 31 luglio 2009 veniva inviato ai richiedenti solo l'estratto del verbale di classe con il giudizio finale di non ammissione.

Il 7 settembre 2009 i genitori del signor presentavano una nuova richiesta di accesso avente ad oggetto:

- i registri della classe frequentata dal figlio, al fine di avere visione dei voti, nonché dei criteri stabiliti per l'ammissione o meno alla classe successiva;
- le votazioni dei compagni di classe del figlio, che hanno avuto tre debiti formativi e sono stati comunque ammessi con riserva alla classe superiore.

Con lettera del 29 settembre 2009, il dirigente scolastico competente rispondeva alla suddetta istanza, allegando solo una copia del verbale del collegio docenti, nella quale si fornivano i criteri adottati per il c.d. "rinvio a settembre".

Pertanto, il signor, mediante il proprio legale, il 30 ottobre 2009 ha trasmesso un ricorso alla Commissione ai sensi dell'articolo 25, legge n. 241/90 contro tale tacito diniego.

L'11 novembre 2009, l'istituto scolastico ha inviato una memoria alla scrivente Commissione comunicando che, in data 25 settembre 2009, ha trasmesso all'interessato copia di tutti gli atti richiesti, ad eccezione degli atti concernenti gli altri alunni.

Diritto

Preliminarmente la Commissione rileva la presenza di controinteressati all'ostensione dei documenti in capo agli alunni compagni di classe del ricorrente. Pertanto, trattandosi di soggetti individuabili al momento della proposizione del ricorso da parte del ricorrente, questi avrebbe dovuto provvedere alla notifica ai controinteressati secondo il disposto di cui all'art. 12, comma 4, lettera b) d.P.R. n. 184 del 2006. Non avendo assolto l'incombente, il ricorso deve dichiararsi inammissibile.

Con riferimento ai documenti relativi ai criteri adottati per l'ammissione all'anno successivo, la Commissione dichiara cessata la materia del contendere per avere l'amministrazione resistente rilasciato la loro copia.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, ai sensi dell'art. 12, comma 7, lettera c) del d.P.R. n. 184 del 12 aprile 2006, lo dichiara in parte inammissibile. Con riferimento ai documenti relativi ai criteri adottati per il passaggio all'anno successivo dichiara cessata la materia del contendere.

PLENUM 24 NOVEMBRE 2009

COMMISSIONE PER L'ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Ricorrenti: B.F. e T.F.

contro

Amministrazione resistente: Ministero dell'Interno – Dipartimento di pubblica sicurezza

Fatto

Il signor B.F., vice-questore aggiunto della polizia di Stato, sia in proprio, sia quale Dirigente sindacale della Federazione Consap-Italia sicura (ANIP) ed il signor T.F., quale rappresentante legale della predetta Federazione, in data 22 settembre 2009, facendo riferimento alla nota del 22 luglio 2009 del Direttore Centrale per le risorse umane c/o il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno (relativa all'illustrazione dei criteri generali seguiti dall'Amministrazione nell'adozione dei provvedimenti di trasferimento di funzionari direttivi ad uffici direttivi cui aspirava il dottor B.F., tra il maggio 2006 e l'aprile 2009), cui era stato allegato un elenco di 13 funzionari interessati dai provvedimenti in questione, chiedevano di poter accedere ai predetti provvedimenti nonché ad altri atti e documenti specificamente indicati alle lettere b), c), d) del punto l) del ricorso.

Conclusivamente i ricorrenti chiedevano, in via preliminare di far attivare, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 del Regolamento interno della Commissione e dell'art. 3 del d.P.R. n. 184/2006, le procedure relative all'individuazione di tutti i controinteressati ed alla notificazione agli stessi dell'istanza di accesso e/o diretta comunicazione agli stessi del ricorso e, comunque, di far consentire l'accesso alla documentazione richiesta.

L'Amministrazione, in data 23.11.2009, inviava una memoria nella quale rappresentava di aver intrapreso la notifica ai controinteressati del presente ricorso ed esprimeva l'avviso che la Commissione non avrebbe potuto pronunciarsi sul ricorso, in forza dell'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 12 del d.P.R. n. 184/2006, prima del decorso del termine per la presentazione alla Commissione di eventuali controdeduzioni.

Diritto

La Commissione rileva, preliminarmente, la necessità che sia instaurato il contraddittorio nei confronti dei controinteressati, cui non risulta essere stata comunicata l'istanza di accesso a norma dell'art. 3 del d.P.R. n. 184/2006, come richiesto concordemente da entrambe le parti del procedimento, al fine di consentire ai controinteressati di presentare eventuali controdeduzioni al ricorso,

entro il termine di quindici giorni dall'avvenuta notificazione del ricorso, ai sensi dell'art. 12, comma 2, del d.P.R. n. 184/2006.

Sarà cura dell'Amministrazione fornire tempestivamente la prova della notificazione ai controinteressati, in modo tale da consentire alla Commissione di fissare la data della definitiva trattazione del ricorso, non oltre il decorso del termine di 30 giorni a far data dalla scadenza del termine di 15 giorni, decorrente dall'ultima notificazione del ricorso.

Ai sensi dell'art. 7, comma 2 del Regolamento interno, il termine per la decisione del ricorso è interrotto fino alla scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni da parte dei controinteressati.

PQM

La Commissione invita l'Amministrazione a fornire la prova della notificazione del ricorso ai controinteressati. I termini di legge si intendono interrotti nei sensi di cui in motivazione.

PLENUM 3 NOVEMBRE 2009

COMMISSIONE PER L'ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Istituto Nazionale della Previdenza Sociale –
Direzione provinciale di Padova.

Fatto

La Sig.ra, quale partecipante al bando indetto dal comune di Abano Terme per l'assegnazione di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica per l'anno 2008 ed essendosi collocata al diciannovesimo posto nella conseguente graduatoria, ha chiesto di potere avere copia dei seguenti documenti:

1. attestazioni ISEE, eventualmente rilasciate relative ai periodi d'imposta 2005 – 2006 – 2007;

2. estratti conto dei versamenti GESCAL ovvero dei contributi previdenziali INPS versati fino al 31 dicembre 1995 ovvero fino al settembre 2008 di trentacinque controinteressati.

Specifica la ricorrente che i chiesti documenti sono necessari per tutelare nelle sedi opportune il proprio diritto all'assegnazione ad una abitazione. Infatti, la ricorrente esprime perplessità sull'assegnazione di punteggi e sulla conseguente collocazione migliore in graduatoria dei concorrenti.

L'amministrazione, con provvedimento del 10 agosto, al fine di tutelare il diritto alla riservatezza dei controinteressati, ha negato l'accesso ai chiesti documenti ai sensi del regolamento emanato dal Commissario Straordinario con determinazione 1951 del 16 febbraio 1994.

Avverso il diniego ha presentato ricorso a questa Commissione chiedendo il rilascio e l'estrazione di copia dei documenti.

Questa Commissione con decisione da ultimo del 13 ottobre, considerato che dall'esame degli atti risultava la presenza di controinteressati allo stato non individuabili, aveva invitato l'amministrazione a comunicare loro il gravame proposto da

Con nota del 9 Ottobre 2009, l'INPS ha fatto presente che, ai sensi del comma 5, art. 12 del d.P.R. n. 184 del 2006, spetta a questa Commissione notificare il ricorso ai controinteressati, i cui nominativi, forniti all'amministrazione dalla ricorrente, sono allegati alla nota privi del loro recapito.

Diritto

L'amministrazione, con provvedimento del 10 agosto aveva negato l'accesso ai documenti al fine di tutelare il diritto alla riservatezza dei controinteressati, sulla base del regolamento emanato dal Commissario Straordinario con determinazione 1951 del 16 febbraio 1994. Da ciò si desume

che l'amministrazione è in possesso dei documenti richiesti dai quali si dovrebbero evincere i nominativi ed i recapiti dei controinteressati.

Pertanto, impropriamente l'INPS ha invitato questa Commissione a notificare il ricorso ai titolari del diritto alla riservatezza, atteso che il richiamato comma 5 dell'art. 12 del d.P.R. n. 184 del 2006, attribuisce tale onere alla Commissione solo ove i controinteressati non siano "già individuati nel corso del procedimento"; nel caso in cui l'amministrazione non posseda i recapiti dei controinteressati è invitata a comunicarlo a questa Commissione.

PQM

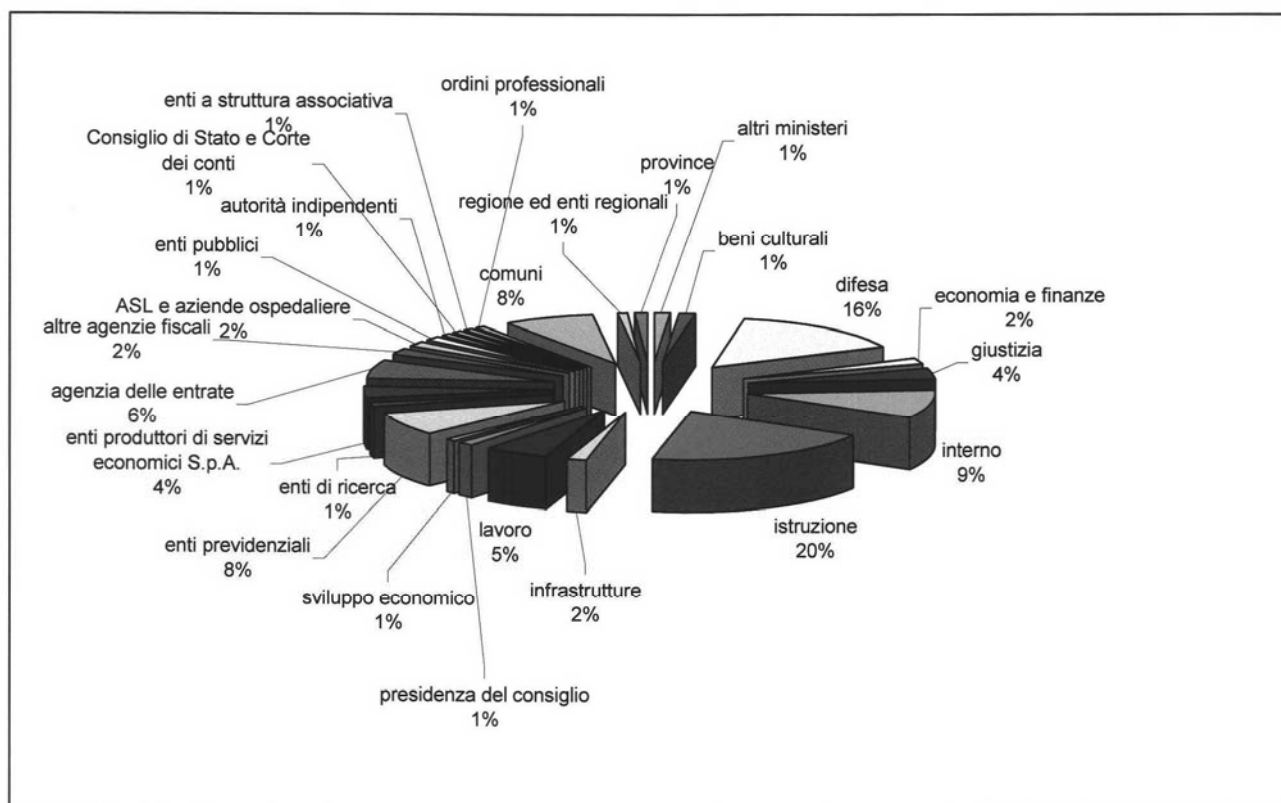
La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminata la comunicazione dell'amministrazione resistente, la invita nuovamente ad effettuare la notifica del ricorso in questione ai controinteressati, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 184 del 2006.

4.3 I ricorsi alla Commissione e le amministrazioni resistenti

I cittadini rivolgono alla Commissione ricorsi avverso il rigetto o silenzio sull'istanza di accesso di tutte le amministrazioni, benché la Commissione sia competente a decidere i ricorsi solo nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Nella figura 5 sono state indicate in maniera particolareggiata tutte le amministrazioni contro le quali i cittadini hanno presentato un ricorso, indipendentemente dal fatto che la Commissione sia o non sia competente. Si può notare infatti che il 10 % dei ricorsi è rivolto contro enti territoriali (comuni 8%, regioni 1% e province 1%) e se a questi aggiungiamo le aziende sanitarie locali la percentuale dei ricorsi di cui la Commissione deve dichiarare l'inammissibilità per incompetenza sale al 12%. Il dato registra comunque un calo rispetto al 2008 (15%).

Figura 5: amministrazioni resistenti rispetto al totale dei ricorsi



Esaminando il grafico si nota che le amministrazioni nei cui confronti sono presenti il maggior numero di ricorsi sono i ministeri della Difesa e dell'Istruzione, Università e Ricerca scientifica. Nel 2009 si conferma per il ministero dell'Istruzione la percentuale dello scorso anno (20%). Questo dato comprende le scuole, le università, gli uffici scolastici regionali e provinciali, le università e ad

esso potrebbe essere aggiunto l'1% dei ricorsi rivolti contro gli enti di ricerca (si arriva così ad un totale del 21% dei ricorsi).

Risulta invece sensibilmente diminuita la percentuale di ricorsi nei confronti del ministero della Difesa (che passa al 16% rispetto al 25% dello scorso anno).

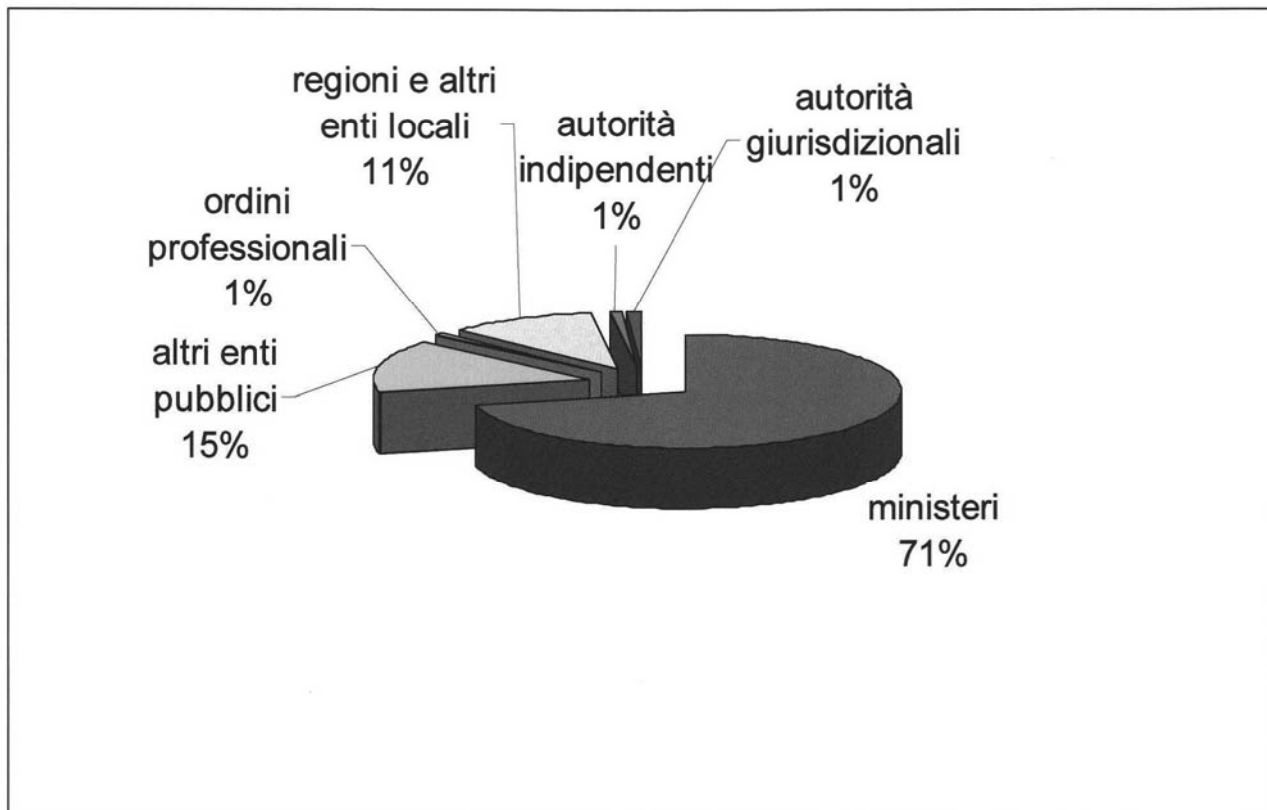
Tra le amministrazioni è assai rilevante (12% rispetto all'8% dello scorso anno) anche la percentuale di ricorsi rivolta contro il ministero dell'Economia e delle Finanze, specie se si considera il dato aggregato del ministero con le Agenzie fiscali (Agenzia delle Entrate, delle Dogane, del Demanio, del Territorio), con la maggior parte dei ricorsi rivolti contro l'Agenzia delle Entrate (8%).

Un calo considerevole si registra invece nei ricorsi rivolti contro il ministero dell'Interno (9% rispetto al 22% dello scorso anno).

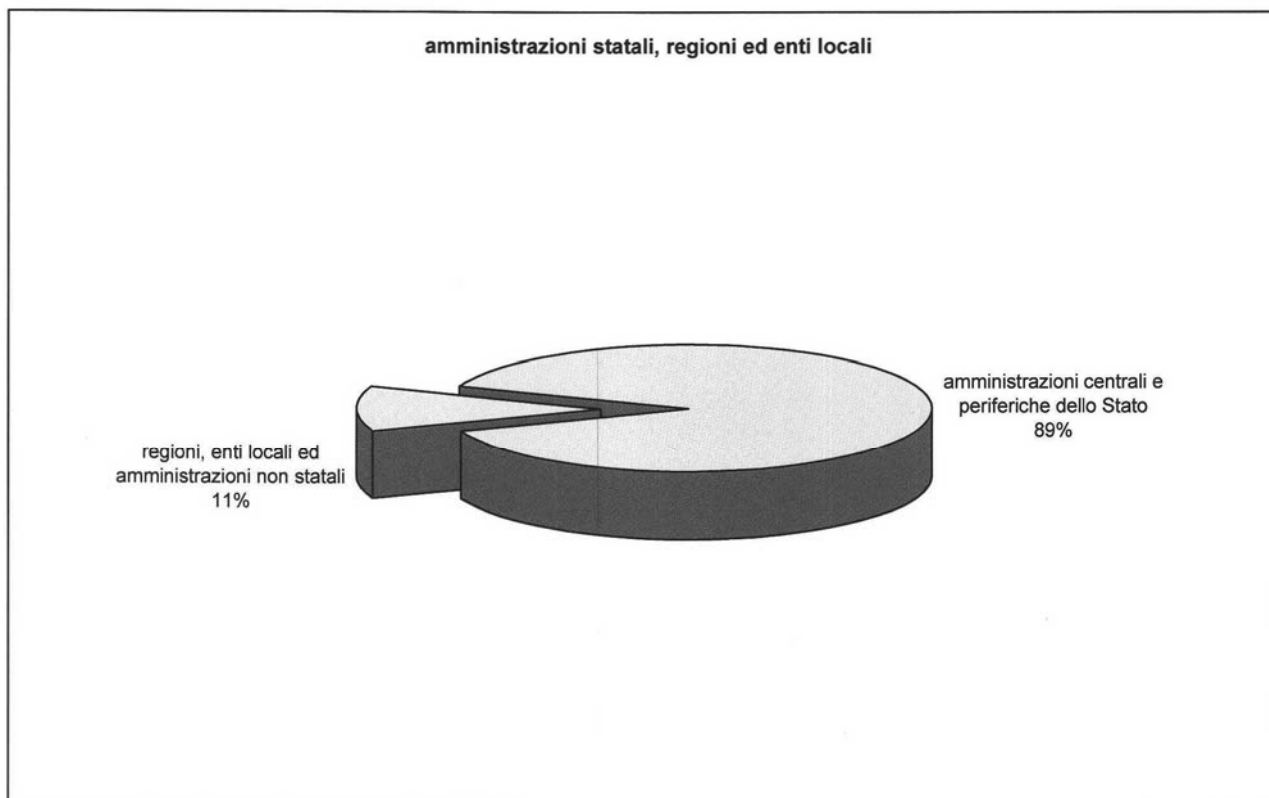
I ricorsi contro il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali risultano leggermente in calo rispetto allo scorso anno (5% contro il 6%). A questo dato può essere accostato quello relativo agli enti previdenziali per i quali si può notare invece un leggero incremento del numero dei ricorsi (8% rispetto al 7% dello scorso anno).

Risulta in calo anche la percentuale di ricorsi presentati nei confronti delle autorità indipendenti (1%) rispetto al 3% dello scorso anno.

Un dato interessante riguarda i ricorsi presentati contro gli enti produttori di servizi pubblici e S.p.A. che risulta in crescita (4%) rispetto alla rilevanza del tutto trascurabile dello scorso anno.

Figura 6: categorie di amministrazioni resistenti

La percentuale di ricorsi rivolta ai ministeri è comunque decisamente maggiore rispetto a quella relativa ai ricorsi rivolti contro le altre amministrazioni. Il resto dei ricorsi è presentato le regioni e gli altri enti locali e altri enti pubblici.

Figura 7: ricorsi per tipo di amministrazione

Sebbene in calo rispetto allo scorso anno, resta considerevole la percentuale di ricorsi rivolti alla Commissione contro atti di diniego da parte di amministrazioni comunali, provinciali e regionali, che dovrebbero essere rivolti al difensore civico competente per ambito territoriale.

Una possibile spiegazione potrebbe essere costituita dalla non uniforme diffusione della figura del difensore civico.

Nel parere del 24 febbraio 2009 è stato comunque ritenuto che la Commissione non possa colmare, per "analogia di funzioni", il vuoto istituzionale prodotto dalla mancata istituzione del difensore civico nell'ambito dei tre livelli territoriali previsti dalla legge (Comune, Provincia e Regione). Il legislatore, infatti, nel disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso e dei ricorsi (art. 25, comma 4, l. n. 241 del 1990) ha nettamente distinto la competenza dei difensori civici da quella della Commissione prevedendo il trasferimento della competenza al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore, nel caso in cui questo non fosse stato istituito nell'amministrazione che ha negato l'accesso. La disposizione considera quindi due ordini istituzionali distinti, verticalmente separati e competenti, rispettivamente, per i ricorsi presentati nei confronti di atti di amministrazioni locali (comuni, province e regioni) e di amministrazioni dello Stato (centrali o periferiche), senza possibilità di espansione funzionale analogica. La funzione consultiva della Commissione

può comunque essere esercitata al di fuori del procedimento amministrativo apertosi a seguito di una domanda di accesso anche nell'ipotesi di ricorso al rimedio amministrativo (gerarchico improprio) instaurato dinanzi il difensore civico ove questi ne faccia esplicita richiesta. Infatti, nei casi in cui la legge legittima la Commissione ad esprimersi con un parere (art. 1, comma 1, lett. a), d.P.R. n. 184 del 2006), la conseguente pronuncia può essere assunta come soluzione della fattispecie concreta attivata dalla presentazione di una domanda di accesso o come principio generale cui conformare la decisione in un eventuale futuro procedimento per l'accesso in fattispecie analoghe: in entrambe le ipotesi, quindi, il parere accede ad un procedimento amministrativo ispirando la decisione (positiva o negativa) dell'amministrazione (parere della seduta del 24 marzo 2009).

A conferma di ciò e dello spirito collaborativo che caratterizza i rapporti tra la Commissione e gli enti locali, occorre segnalare che, nel corso del 2009, si è registrata una costante tendenza da parte dei difensori civici a restituire alla Commissione, dopo il proprio pronunciamento di incompetenza, i ricorsi ad essi impropriamente pervenuti.

Al riguardo la Commissione si è orientata – a seguito di un ampio dibattito tenutosi nella seduta dell'8 settembre 2009, concernente la proposta da parte del Vice presidente di assicurare reciprocità a tale comportamento mediante l'espressione di un parere anche nel caso di un ricorso di competenza del difensore civico – nel senso di demandare alla volontà espressa del cittadino o del difensore civico la richiesta in merito.

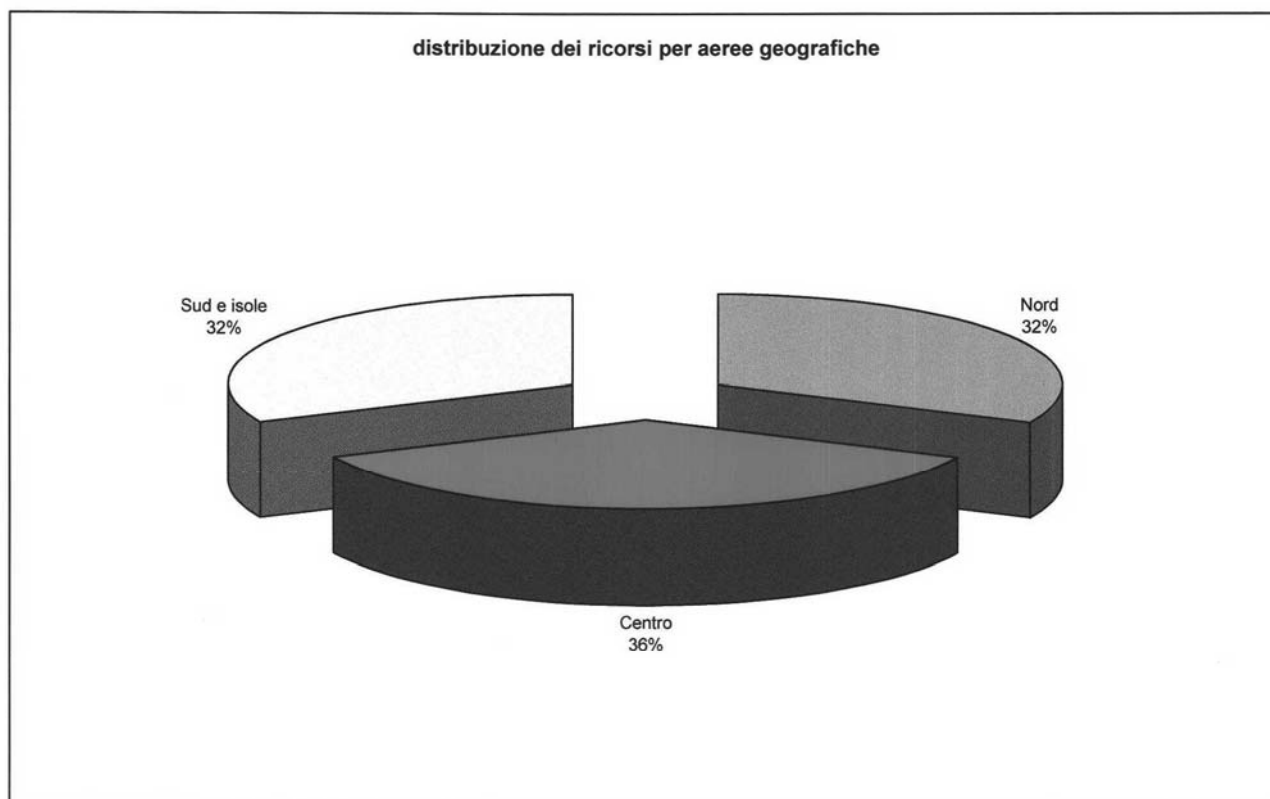
Si è dunque ritenuto opportuno confermare la prassi, più formale, della dichiarazione *sic et simpliciter* della propria incompetenza, piuttosto che l'inserimento, in tale pronuncia, di una premessa di merito in via consultiva.

La Commissione resta un punto di riferimento fondamentale anche per il diritto di accesso a livello di enti locali. È infatti proprio a partire dall'attività consultiva della Commissione che si sono orientati gli organi di governo delle amministrazioni non statali e si è diffusa la conoscenza del peculiare diritto di accesso spettante ai residenti e ai consiglieri comunali.

4.4 La distribuzione dei ricorsi per ambito territoriale

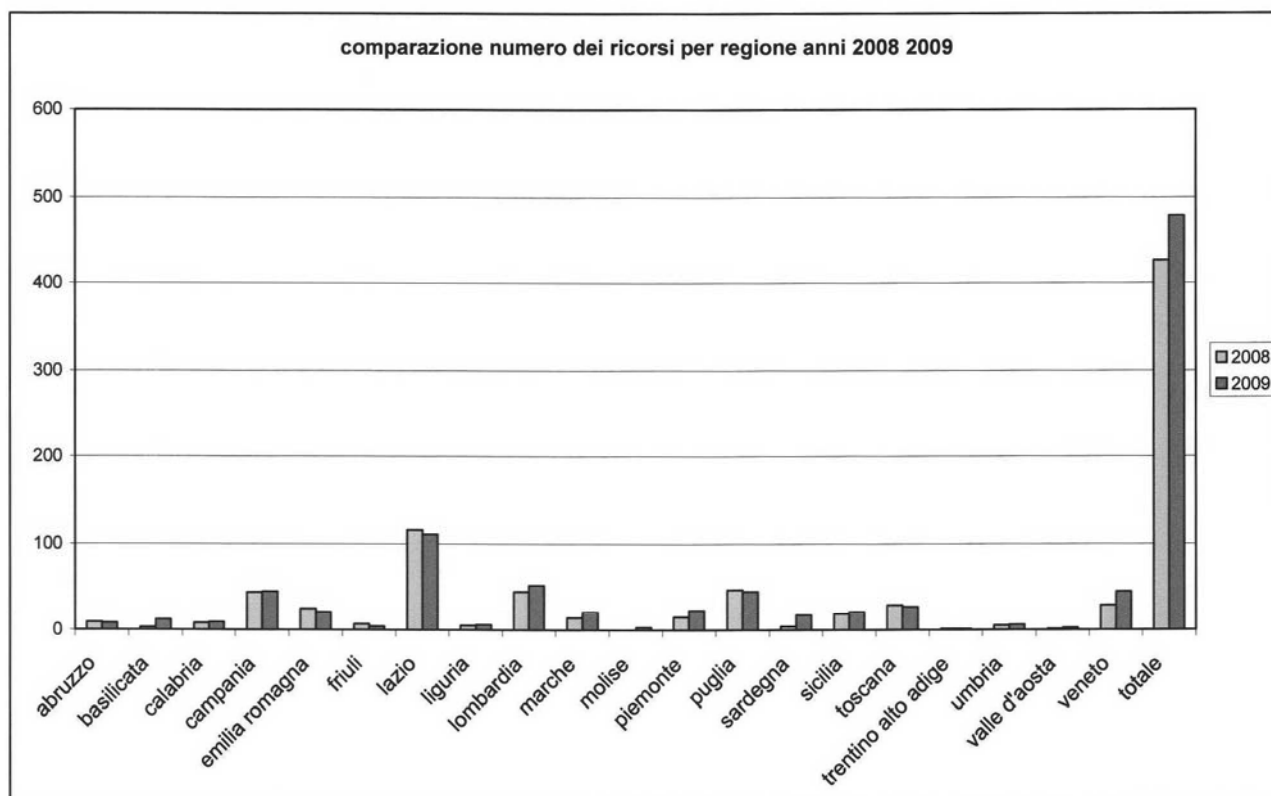
Nel 2009, come nel 2008, si conferma una distribuzione pressoché omogenea dei ricorsi per aree geografiche (calcolata prendendo a riferimento il domicilio del ricorrente).

Come si può notare nella figura 8, nel 2009 la maggiore percentuale dei ricorsi è stata presentata dal centro 36% rispetto al sud e isole e al nord (entrambi pari al 32%).

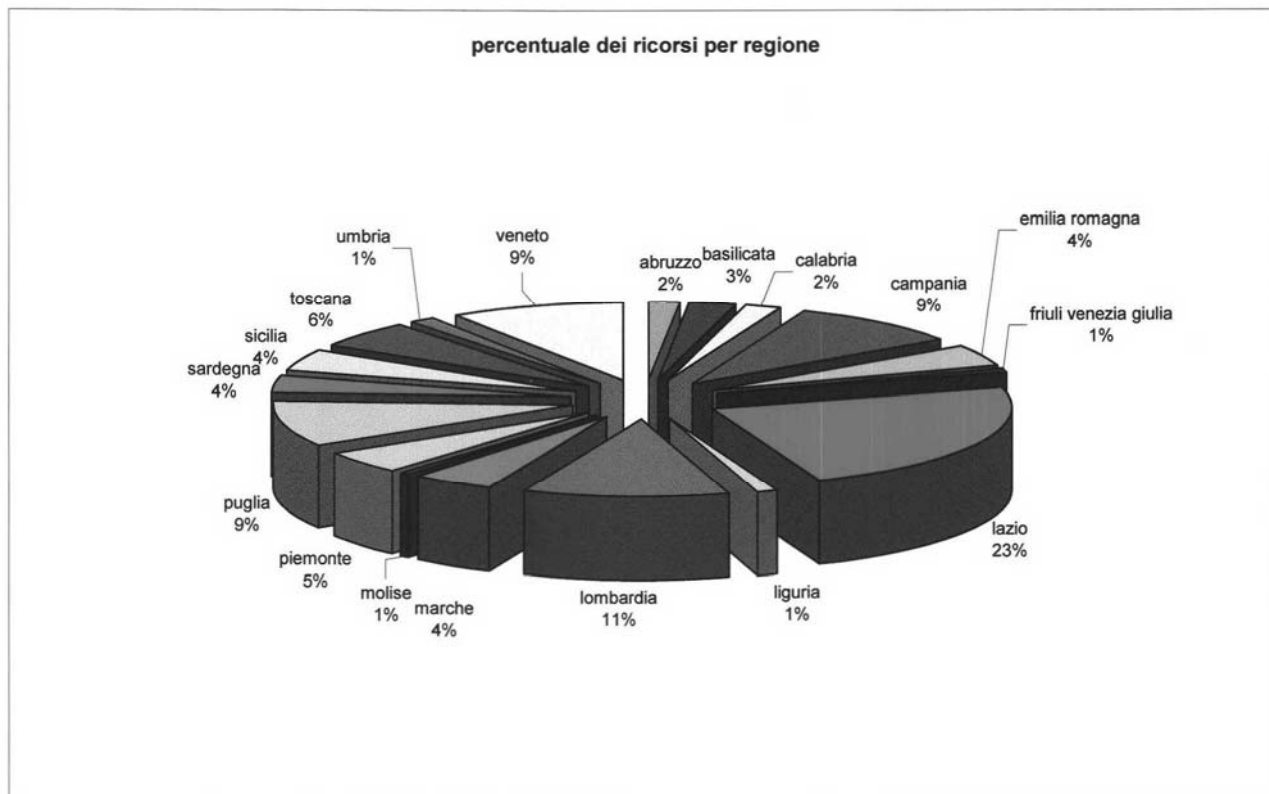
Figura 8: distribuzione geografica dei ricorsi

Se si considerano le percentuali in comparazione con il 2008, nel 2009 è aumentata la percentuale di ricorsi presentata da ricorrenti residenti al sud (32% rispetto 29% del 2008) e al centro (36% rispetto al 33% del 2008), mentre è calata di 6 punti la percentuale di ricorsi presentata da cittadini residenti al nord.

La figura 9 mette a confronto il numero dei ricorsi suddiviso per regione nel biennio 2008 – 2009. Come si può vedere, non vi sono variazioni nette tra un anno e l'altro.

Figura 9: comparazione della distribuzione dei ricorsi per regione anni 2008 - 2009

Si può notare che vi è un parziale decremento del numero di ricorsi nel Friuli Venezia Giulia in Toscana, nel Lazio e in Puglia, che il numero è sostanzialmente identico in Campania e Calabria e che si riscontra un aumento del numero dei ricorsi nelle altre regioni.

Figura 10: percentuale dei ricorsi in base al domicilio del ricorrente

Come si può vedere dalla figura 10, il Lazio si conferma la regione nella quale viene proposto il maggior numero di ricorsi (23%), benché in calo rispetto allo scorso anno (27%) mentre è confermata la percentuale della Lombardia (11%). In aumento la percentuale di ricorsi in Veneto (9% rispetto al 7% dello scorso anno), Piemonte (5% rispetto al 4% del 2008), Campania (9% rispetto al 10%) Basilicata (3% rispetto all'1% dello scorso anno) e Sardegna (4% rispetto all'1% dello scorso anno). In calo l'Emilia Romagna (4% rispetto al 6% del 2008), la Toscana (6% rispetto al 7%).

In parte la spiegazione di variazioni anche considerevoli da una regione all'altra può essere ricollegata al numero degli abitanti delle regioni più popolate, come il Lazio e la Lombardia, che totalizzano il maggior numero di ricorsi, al luogo in cui si trova l'amministrazione resistente (spesso un'amministrazione centrale dello Stato che ha sede a Roma) ma anche alla conoscenza e diffusione di altre forme di tutela (ad esempio alla presenza dell'istituto del difensore civico).