

5.3.2 La risposta della Commissione del 10 maggio 2011

Al Dipartimento Funzione Pubblica
Ufficio S.A.eT. – Servizio Anticorruzione e Trasparenza
saet@palazzochigi.it

OGGETTO: Raccomandazione n. 11 del GRECO.

In riscontro alla richiesta di codesto Dipartimento relativa al testo del report riferito alla raccomandazione n. 11 del GRECO, pervenuta in inglese a mezzo email il 20 aprile u.s. ed in versione italiana a mezzo Fax il 28.4.2011, si segnalano, di seguito, come richiesto, le necessarie precisazioni e correzioni in ordine al testo inserito nel report in inglese inviato dal GRECO.

Si osserva al riguardo che il testo riportato alla pagina 12, paragrafo 58, della raccomandazione GRECO n. 11, così come formulato, non solo non appare aderente al testo italiano delle risposte già fornite, in data 11 gennaio 2011, dalla Commissione per l'accesso in ordine alla raccomandazione GRECO n. 11, ma risulta essere fuorviante ed errato. Sarebbe pertanto opportuno sostituirlo integralmente.

Innanzitutto, già la denominazione della Commissione riportata quale: "Commissione sull'accesso alle informazioni" è errata. La denominazione esatta è: "Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Trattasi di una differenza sostanziale e non solo formale. Inoltre, occorre precisare che già dal 2006 il legislatore italiano ha attribuito alla Commissione per l'accesso (e al Difensore civico per gli enti locali) proprie funzioni giurisdizionali, esercitate ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 e degli articoli 11 e 12 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, attraverso le quali viene assicurata al cittadino la tutela amministrativa avverso i dinieghi di accesso agli atti. La tutela in sede giurisdizionale nella medesima materia dell'accesso è invece riservata alla competenza esclusiva del T.A.R. attraverso una specifica procedura abbreviata. (Si suggerisce di trasmettere al GRECO anche il testo integrale delle succitate disposizioni legislative, al fine di far comprendere l'esatta portata delle funzioni giurisdizionali della Commissione per l'accesso).

Premesso quanto sopra, con specifico riferimento alla raccomandazione GRECO n. 11, in particolare si osserva:

Quanto all'esigenza di adottare le misure appropriate per far sì che le amministrazioni locali assicurino l'accessibilità alle informazioni di cui dispongono di cui alla lettera i) della raccomandazione, tale esigenza è stata già pienamente soddisfatta a livello legislativo, con diversi interventi del legislatore italiano. Ai sensi della legislazione vigente (vedi, in particolare art. 10 del T.U.E.L.) tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici

ed è assicurato ai cittadini un diritto di accesso agli atti amministrativi pressoché illimitato e incondizionabile. Inoltre si sottolinea che l'esercizio del diritto di accesso, ai sensi del citato articolo 10, non è subordinato, per quanto riguarda atti, documenti ed informazioni in possesso di enti locali, ad alcun particolare requisito soggettivo in capo all'accedente.

La limitazione totale o parziale dell'obbligo di motivazione delle istanze di accesso ai documenti amministrativi, di cui alla lettera ii) della raccomandazione costituisce materia riservata alla valutazione politica di esclusiva spettanza del legislatore, in sede di regolamentazione generale dell'istituto. Si segnala, peraltro, che il legislatore italiano ha già ampiamente provveduto in tal senso, in relazione all'accesso ai documenti delle amministrazioni comunali e provinciali e a quelli relativi alla materia ambientale.

Quanto all'esigenza rappresentata alla lettera iii) della raccomandazione, si rappresenta che la Commissione per l'accesso, nelle sue relazioni annuali ha reiteratamente chiesto a Governo e Parlamento di valutare l'opportunità di soddisfarla nel senso di dotare la Commissione anche di poteri inerenti l'ottemperanza delle proprie decisioni di cui è sfornita. Ad ogni buon conto, si segnala la circostanza che, a partire dal 2006, sono stati attribuiti alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi poteri giustiziali. È cioè possibile ricorrere alla Commissione per impugnare, in via amministrativa, i dinieghi di accesso agli atti. In particolare, ai sensi del vigente articolo 25 della legge n. 241 del 1990, il cittadino ha la possibilità di esperire ricorso (trattasi di una tipologia di ricorso amministrativo gerarchico improprio) alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi per il riesame dei casi di diniego di accesso. In caso di inottemperanza da parte delle amministrazioni pubbliche soccombenti alle decisioni della Commissione per l'accesso, la Commissione stessa non è dotata di poteri coercitivi ed occorre rivolgersi al T.A.R.. Dal 2006 ad oggi, grazie all'attività giustiziale della Commissione, si è registrato un netto decremento del contenzioso giurisdizionale (cioè dinanzi ai TAR) nella predetta materia dell'accesso. Si allega, per maggiore chiarezza, un prospetto riepilogativo recante i dati relativi all'attività giustiziale della Commissione per l'accesso, con indicazione della percentuale delle pronunce della Commissione stessa impuginate dinanzi ai TAR.

Alla luce di quanto sopra riportato, le raccomandazioni in materia di accesso agli atti di cui ai punti i), ii), e iii), paiono, contrariamente a quanto affermato nel report del GRECO, pienamente attuate.

Roma, 10 maggio 2011

IL PRESIDENTE
Firmato Gianni Letta

5.3.3 L'ulteriore risposta della Commissione per l'accesso al GRECO

Al Ministero della Giustizia
Ufficio per i Coordinamento dell'attività internazionale
Via Arenula 70
00186 Roma
uca@giustizia.it

OGGETTO: Raccomandazione XI del GRECO nn. 59, 60 e 61 (pagine 9 e 10 del primo e secondo ciclo di valutazione congiunti – Rapporto di Conformità sull'Italia – Adottato dal GRECO in occasione della 51° Riunione plenaria a Strasburgo 23-27 maggio 2011).

In riscontro alla richiesta di codesto Ufficio di cui alle e-mail del 28 settembre 2012, e del 17 ottobre u.s., relativamente alla raccomandazione n. XI del GRECO di cui all'oggetto, si forniscono di seguito gli elementi di risposta e le precisazioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Si osserva in primo luogo che al fine della corretta e piena attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di accesso ai documenti amministrativi, dal 2006 il legislatore italiano ha attribuito alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (e al Difensore civico per gli enti locali) proprie specifiche funzioni giurisdizionali, esercitate ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 e degli articoli 11 e 12 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, attraverso le quali viene assicurata al cittadino una piena ed adeguata tutela amministrativa avverso i dinieghi di accesso agli atti³.

³ Si riporta, di seguito, tra virgolette, il testo vigente delle succitate disposizioni legislative, utile al fine di far comprendere l'esatta portata delle funzioni giurisdizionali esercitate dalla Commissione per l'accesso:

a) Articolo 25 della legge n. 241 del 1990

"Articolo 25

Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi

1. 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, salvo le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente

Si tratta di uno strumento efficace (del tutto simile al ricorso alla Commissione per l'accesso francese, da cui è stato mutuato l'istituto italiano) e

e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.

5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo."

b) Articoli 11 e 12 del Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006 n. 184

"Articolo 11

Commissione per l'accesso

1. Nell'esercizio della vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, la Commissione per l'accesso, di cui all'articolo 27 della legge:

- a) esprime pareri per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso;
- b) decide i ricorsi di cui all'articolo 12.

2. Il Governo può acquisire il parere della Commissione per l'accesso ai fini dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, delle sue modificazioni e della predisposizione di normative comunque attinenti al diritto di accesso.

3. Presso la Commissione per l'accesso opera l'archivio degli atti concernenti la disciplina del diritto di accesso previsti dall'articolo 24, comma 2, della legge. A tale fine, i soggetti di cui all'articolo 23 della legge trasmettono per via telematica alla Commissione per l'accesso i suddetti atti e ogni loro successiva modificazione."

"Articolo 12

Tutela amministrativa dinanzi la Commissione per l'accesso

1. Il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento dell'accesso, ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso, sono trasmessi mediante raccomandata con avviso di ricevimento indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Il ricorso può essere trasmesso anche a mezzo fax o per via telematica, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente.

2. Il ricorso, notificato agli eventuali controinteressati con le modalità di cui all'articolo 3, è presentato nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta d'accesso. Nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione i controinteressati possono presentare alla Commissione le loro controdeduzioni.

- 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.

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.

5. Ove la Commissione ravvisi l'esistenza di controinteressati, non già individuati nel corso del procedimento, notifica ad essi il ricorso.

semplicissimo da azionare da parte del cittadino che consente, sia a livello delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sia a livello delle amministrazioni locali, un'immediata e concreta tutela del diritto d'accesso. In particolare, il ricorso amministrativo innanzi alla Commissione o al Difensore civico è esercitabile gratuitamente attraverso il semplice invio, anche a mezzo fax o posta elettronica, di un'istanza di riesame dei provvedimenti di diniego d'accesso taciti od espressi. Il cittadino può utilizzare la modulistica presente sul sito Internet della Commissione per l'accesso (www.commissioneaccesso.it) e le formalità sono ridotte al minimo. La Commissione decide pronunciandosi entro il termine di trenta giorni dalla richiesta di riesame, ordinando all'amministrazione resistente, in caso di accoglimento del ricorso, di riesaminare il proprio diniego concedendo l'accesso ai documenti chiesti. Dal 2006 ad oggi, sono stati presentati alla Commissione per l'accesso ben 3493 ricorsi, tutti decisi entro i termini previsti per legge.

Premesso quanto sopra, in particolare si osserva:

1 – Quanto all'esigenza rappresentata dal GRECO di adottare le misure appropriate per far sì che le amministrazioni locali assicurino l'accessibilità alle informazioni di cui dispongono di cui alla lettera i) della raccomandazione, occorre rappresentare non solo che tale esigenza è già pienamente soddisfatta a livello legislativo (ai sensi della legislazione vigente tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici ed è assicurato ai

6. Le sedute della Commissione sono valide con la presenza di almeno sette componenti. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti. La Commissione si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso o dal decorso del termine di cui al comma 2. Scaduto tale termine, il ricorso si intende respinto. Nel caso in cui venga richiesto il parere del Garante per la protezione dei dati personali il termine è prorogato di venti giorni. Decorsi inutilmente tali termini, il ricorso si intende respinto.

7. Le sedute della Commissione non sono pubbliche. 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'articolo 22, comma 1, lettera b), della legge;
- c) dichiara inammissibile il ricorso privo dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4;
- d) esamina e decide il ricorso in ogni altro caso.

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

9. La decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato entro lo stesso termine di cui al comma 6. Nel termine di trenta giorni, il soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato può emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato previsto dall'articolo 25, comma 4, della legge.

10. La disciplina di cui al presente articolo si applica, in quanto compatibile, al ricorso al difensore civico previsto dall'articolo 25, comma 4, della legge."

cittadini un diritto⁴ di accesso agli atti amministrativi pressoché illimitato e incondizionabile e l'esercizio del diritto di accesso non è subordinato, per quanto riguarda atti, documenti ed informazioni in possesso di enti locali, ad alcun particolare requisito soggettivo in capo all'accedente) ma che, inoltre, a livello di tutela in sede amministrativa, la Commissione per l'accesso, con un proprio orientamento giurisprudenziale ormai consolidato da più di un anno, ha esteso la propria competenza fino ad esaminare e decidere anche i ricorsi presentati dai cittadini contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni locali, nel caso di assenza dei Difensori civici regionali e provinciali competenti per territorio.

2 – Si ribadisce con riferimento alla limitazione totale o parziale dell'obbligo di motivazione delle istanze di accesso ai documenti amministrativi, di cui alla lettera ii) della raccomandazione che in sede di regolamentazione generale dell'istituto il legislatore italiano ha già ampiamente provveduto in tal senso, sia in relazione all'accesso ai documenti delle amministrazioni comunali e provinciali⁵ sia a quelli relativi alla materia ambientale⁶ nonché a tutti i documenti attinenti all'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione pubblica⁷. In proposito si osserva che la Commissione per l'accesso nelle proprie decisioni segue il costante orientamento di ritenere comunque sempre prevalente il diritto d'accesso rispetto alle contrapposte esigenze di riservatezza,

⁴ Vedi, in particolare, l'articolo 10 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali -T.U.E.L. di cui di seguito si riporta integralmente il testo tra virgolette: *"Articolo 10 - Diritto di accesso e di informazione 1. Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese. 2. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardano; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione. 3. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni"*

⁵ Vedi articolo 10 del d.lgs. n.267 del 2000, riportato alla nota 2

⁶ Per la materia ambientale, vedi l'articolo 3-sexies del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, di seguito riportato tra virgolette: *"Articolo 3-sexies Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo 1. In attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale"*.

⁷ Vedi articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che stabilisce, al comma 1, il principio di **accessibilità totale**, anche attraverso lo strumento della pubblicazione, sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, di tutte le informazioni concernenti ogni aspetto organizzativo, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali, e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

ogni qual volta l'accesso sia necessario per la tutela della propria posizione giuridica⁸.

3 – Quanto all'esigenza rappresentata alla lettera iii) della accomandazione GRECO, si osserva che la Commissione per l'accesso, nelle sue relazioni annuali ha reiteratamente chiesto a Governo e Parlamento di valutare l'opportunità di dotare la Commissione anche di poteri inerenti l'ottemperanza delle proprie decisioni di cui oggi è sfornita, essendo nell'ordinamento italiano, il potere d'ottemperanza riservato al TAR. Ad ogni buon conto, si sottolinea al riguardo che, pur non avendo la Commissione poteri coercitivi né sanzionatori nei confronti delle amministrazioni inadempienti e soccombenti – di esclusiva spettanza dell'autorità giurisdizionale – (peraltro anche l'omonima Commissione per l'accesso francese è priva di tali poteri), l'efficacia di tale strumento di tutela, in sede amministrativa, del diritto d'accesso dei cittadini è ben testimoniata dal fatto che solo il 2,17% delle decisioni della Commissione per l'accesso hanno successivamente dato origine a ricorsi in sede giurisdizionale al TAR (vedi grafico allegato sub. 1).

Inoltre, si osserva che comunque la tutela in sede giurisdizionale nella medesima materia dell'accesso, riservata alla competenza esclusiva del T.A.R., si espleta attraverso una specifica procedura abbreviata, che consente, tra l'altro, ai cittadini di stare in giudizio senza l'assistenza di un avvocato.

Si allega, per maggiore chiarezza, un prospetto riepilogativo recante i dati relativi all'attività giustiziale della Commissione per l'accesso, con indicazione della percentuale delle pronunce della Commissione stessa impugnate dinanzi ai TAR.

Alla luce di quanto sopra riportato, le raccomandazioni in materia di accesso agli atti di cui ai punti i), ii), e iii), paiono, contrariamente a quanto affermato erroneamente dal GRECO, pienamente attuate.

Roma, 23 ottobre 2012

Per IL PRESIDENTE

Firmato: Ignazio Francesco Caramazza

⁸ Vedasi in proposito le massime riportate in sintesi, allegate sub 2

6. I ricorsi dinanzi alla Commissione per l'accesso

6.1. La procedura

Nei casi di diniego espresso o tacito, limitazione o differimento dell'accesso, i cittadini possono, entro trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento di diniego o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta di accesso, presentare ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

La richiesta di riesame del diniego deve essere inoltrata alla Commissione, nonchè all'amministrazione resistente. La procedura è molto snella, richiede un minimo formalismo ed è interamente disciplinata dal citato articolo 25, e dagli articoli 11 e 12 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

Il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento d'accesso ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso, è gratuito e non richiede particolari formalismi. È trasmesso mediante raccomandata o a mezzo Fax ovvero per via telematica alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Nel 2011, si è verificato un forte incremento dell'utilizzo della PEC da parte dei cittadini per l'invio delle richieste di parere e dei ricorsi alla Commissione.

Il ricorso deve essere necessariamente notificato agli eventuali controinteressati, a pena di inammissibilità, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica, e deve essere presentato, a pena di irricevibilità, nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta d'accesso. I controinteressati al ricorso, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione, possono presentare alla Commissione le loro controdeduzioni (art. 12, c. 2 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184).

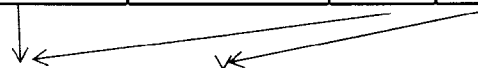
Nel termine di 30 giorni dalla presentazione del ricorso, la Commissione deve emettere la propria decisione. Scaduti i termini senza una pronuncia della Commissione, il ricorso si intende respinto. Al riguardo, si segnala che la Commissione si è, sino ad oggi, sempre pronunciata espressamente, su tutti i ricorsi presentati e che mai ha fatto formare il silenzio-rigetto per inutile decorso del tempo.

Anche nell'anno 2011, la Commissione, nonostante il cospicuo aumento del numero dei ricorsi presentati – evidenziato nella **Figura 3** – è comunque riuscita a decidere tempestivamente tutti i ricorsi. Per raggiungere tale obiettivo le sedute sono state convocate a non più di tre settimane di distanza l'una dall'altra, con un carico di lavoro sempre crescente come risulta dalla **Figura 4** recante la tabella

riepilogativa dei lavori della Commissione nel corso dell'anno 2011, dalla quale si evince che la Commissione si è riunita 17 volte ed ha esaminato un totale di 701 ricorsi e 152 pareri, per una media di 41 ricorsi e 9 pareri a seduta, con picchi di oltre 50 ricorsi a seduta nei mesi di aprile e settembre 2011.

Figura 4: dettaglio dei lavori della Commissione nel 2011

n.	Data	Pareri	Ricorsi	Fuori Sacco 4.0		
		Totale	Totale	Pareri	Ricorsi	Totale
1	11/01/2011	10	32	3		3
2	01/02/2011	9	35	1	1	2
3	22/02/2011	9	32		3	3
4	15/03/2011	9	40	2	1	3
5	06/04/2011	11	51			
6	19/04/2011	7	40			
7	10/05/2011	9	38	1	1	2
8	31/05/2011	8	47			
9	23/06/2011	10	46	1		1
10	07/07/2011	10	37			
11	20/07/2011	7	26			
12	13/09/2011	8	50		1	1
13	27/09/2011	1	54			
14	11/10/2011	5	34		5	5
15	08/11/2011	6	47			
16	29/11/2011	13	37	1		1
17	20/12/2011	10	41	1	2	3
TOTALE		142	687	10	14	24

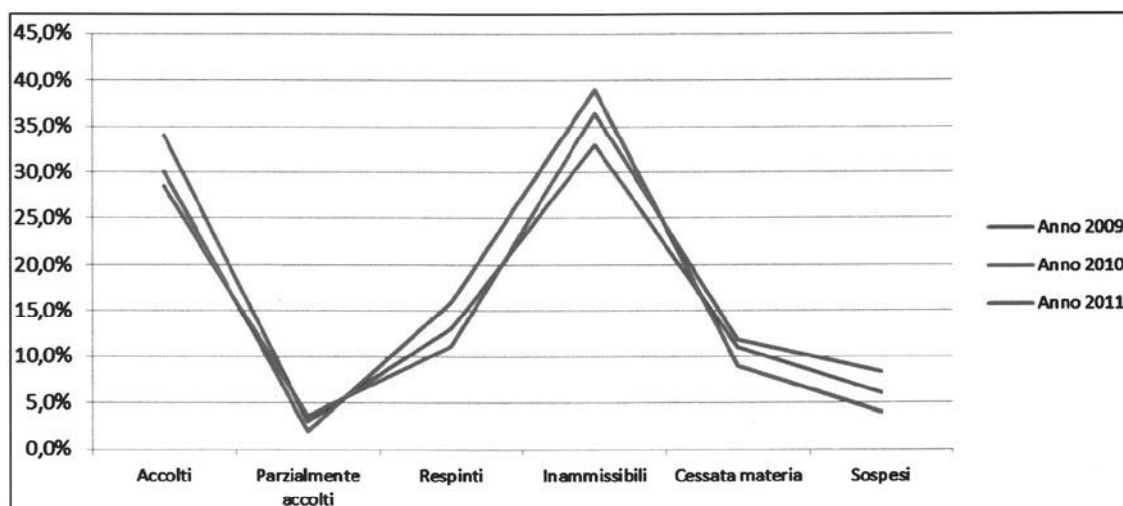


Totale Generale Pareri	Totale Generale Ricorsi
152	701

L'informatizzazione e la dematerializzazione dei lavori della Commissione, attraverso la creazione del fascicolo elettronico avviata nel 2009 e completata nel 2010 hanno reso più agili e spediti i lavori della Commissione, consentendo di raggiungere nel 2011 livelli sempre maggiori di efficienza e produttività. Inoltre, la pubblicazione sul sito dedicato delle decisioni e dei pareri della Commissione ha costituito un efficace strumento per diffondere il principio di trasparenza tra le amministrazioni e tra i cittadini. Le decisioni e i pareri, infatti, costituiscono oggetto di pubblicazioni specifiche e sono liberamente consultabili da parte dei cittadini sul sito web: www.commissioneaccesso.it

Nella **Figura 5** è messo a confronto l'esito dei ricorsi negli anni 2009, 2010 e 2011.

Figura 5: andamento dei ricorsi nel triennio 2009-2011



Esaminando il grafico sopra riportato si può notare che nei tre anni considerati, si registra un tendenziale aumento complessivo dei ricorsi decisi nel merito, cioè di quelli respinti e di quelli accolti o comunque favorevolmente risolti in quanto parzialmente accolti o dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere, a fronte di una diminuzione dei ricorsi dichiarati inammissibili.

In particolare, nel 2010, il totale dei ricorsi inammissibili era salito rispetto al dato registrato, negli anni 2009 e 2008, mentre si osserva un deciso decremento delle pronunce di inammissibilità nel 2011 che, se rapportato anche al notevole

innalzamento del totale dei ricorsi esaminati nel corso dell'anno, costituisce un segnale certamente positivo, indice anche di una sempre maggiore consapevolezza in capo ai cittadini ricorrenti delle corrette modalità di utilizzo dello strumento di tutela amministrativa offerto dal ricorso alla Commissione, che anche grazie alle semplificazioni procedurali offerte dall'uso degli strumenti telematici (sito internet e PEC) ha consentito alla Commissione di poter decidere nel merito un numero sempre crescente di ricorsi. Si osserva, inoltre, un aumento delle dichiarazioni di improcedibilità per cessazione della materia del contendere (nel 2011 sono state l'11,8%, contro il 9% del 2010 e l'11% del 2009). Deve osservarsi al riguardo che ciò denota la crescente propensione delle amministrazioni resistenti a concedere l'accesso agli atti in pendenza del ricorso alla Commissione per l'accesso. Il fatto che le amministrazioni consentano l'accesso nelle more della decisione del ricorso può certamente essere interpretato come un indicatore del crescente livello di *moral suasion* esercitata dalla Commissione per l'accesso nei confronti delle amministrazioni resistenti, incentivate a consentire l'accesso, prima ancora di aspettare l'esito del ricorso proposto contro di loro. Ciò realizza, di fatto, un positivo effetto di immediata tutela sostanziale del diritto d'accesso, già nella fase prodromica del procedimento innanzi alla Commissione stessa.

Le seguenti Figure 6 e 7 mostrano nel dettaglio l'andamento degli esiti dei ricorsi nell'anno 2011.

Nel 2011 i ricorsi dichiarati inammissibili sono stati 214 su un totale di 701 ricorsi decisi nel corso dell'anno, per una percentuale pari al 36,5%, in netta decrescita rispetto al dato registrato nell'anno 2010, pari al 39%. Il numero ancora relativamente alto di inammissibilità è dato dal fatto che al loro interno sono comunque ricompresi sia tutti i casi in cui la Commissione si è dichiarata incompetente (ricorsi presentati avverso i dinieghi di accesso degli Enti locali, in presenza di difensore civico provinciale o regionale), sia i vari casi di inammissibilità previsti dall'articolo 12, comma 7, lettere b) e c) del d.P.R. n. 184 del 2006 (ricorso proposto da soggetto non legittimato, o privo dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera b), della legge n. 241 del 1990; ricorso privo di uno dei requisiti di cui al comma 3 dell'articolo 12 del citato d.P.R. o privo di uno degli allegati elencati al comma 4 dello stesso articolo 12) nonché, per esigenze di semplificazione, anche i ricorsi dichiarati irricevibile perché presentati tardivamente (pari al 6% dei ricorsi presentati). In particolare tra le cause di inammissibilità più ricorrenti si annoverano la mancata notifica ai controinteressati, la mancata allegazione del provvedimento impugnato, la carenza assoluta di prospettazione della vicenda oggetto di gravame.

I ricorsi accolti sono stati in totale 200 cui si possono sommare – al fine di un computo complessivo delle decisioni favorevoli all'accesso ai documenti da parte dei cittadini ricorrenti – non solo quelli parzialmente accolti pari a 26 ma anche gli 83 ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere,

avendo comunque in tali casi l'amministrazione interamente soddisfatto la pretesa di parte ricorrente, concedendo l'accesso ai chiesti documenti nelle more della trattazione del ricorso dinanzi alla Commissione. Il dato complessivo porta ad una percentuale di esiti favorevoli al ricorrente pari al 44% dei casi.

Le decisioni interlocutorie, di sospensione dei termini per incombenze istruttorie (nei quali sono ricompresi anche quelli sospesi per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente) sono stati nel 2011 in totale solo 58, pari a circa l'8% del totale delle decisioni. Il dato sembra dunque confermare l'acquisita consapevolezza delle corrette procedure da parte sia dei cittadini ricorrenti che delle amministrazioni resistenti.

Figura 6: esito dei ricorsi nel 2011

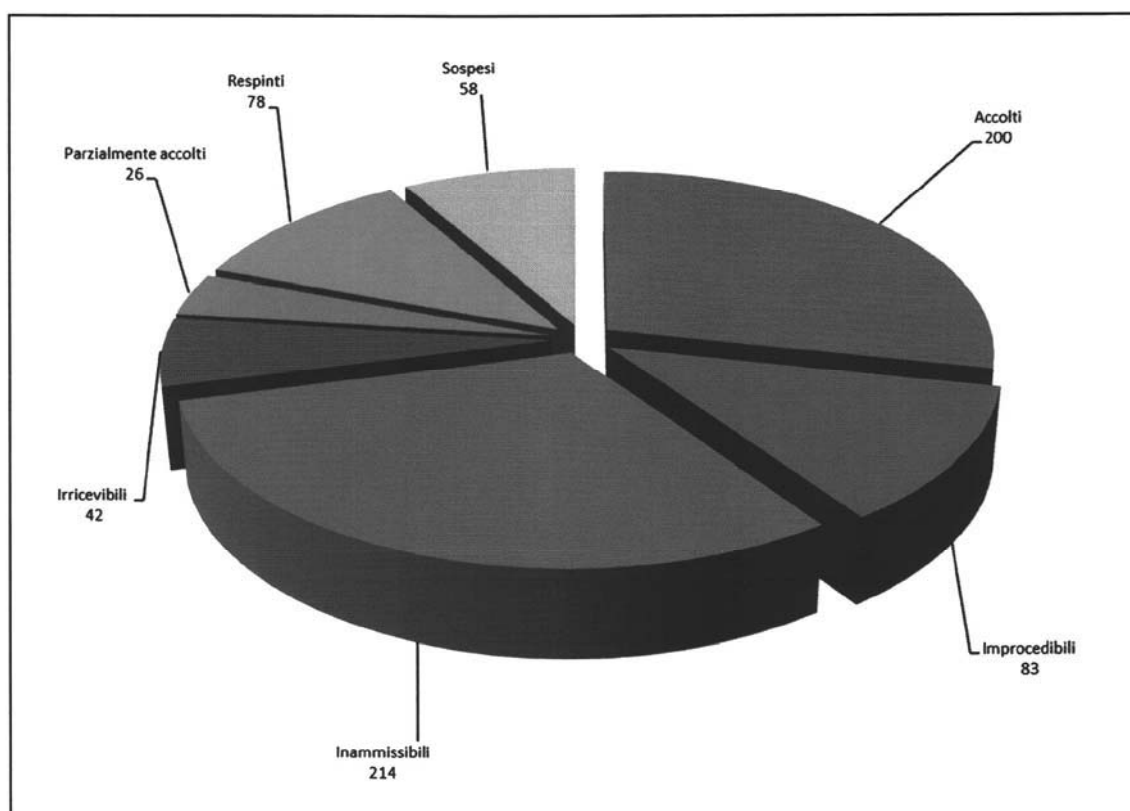
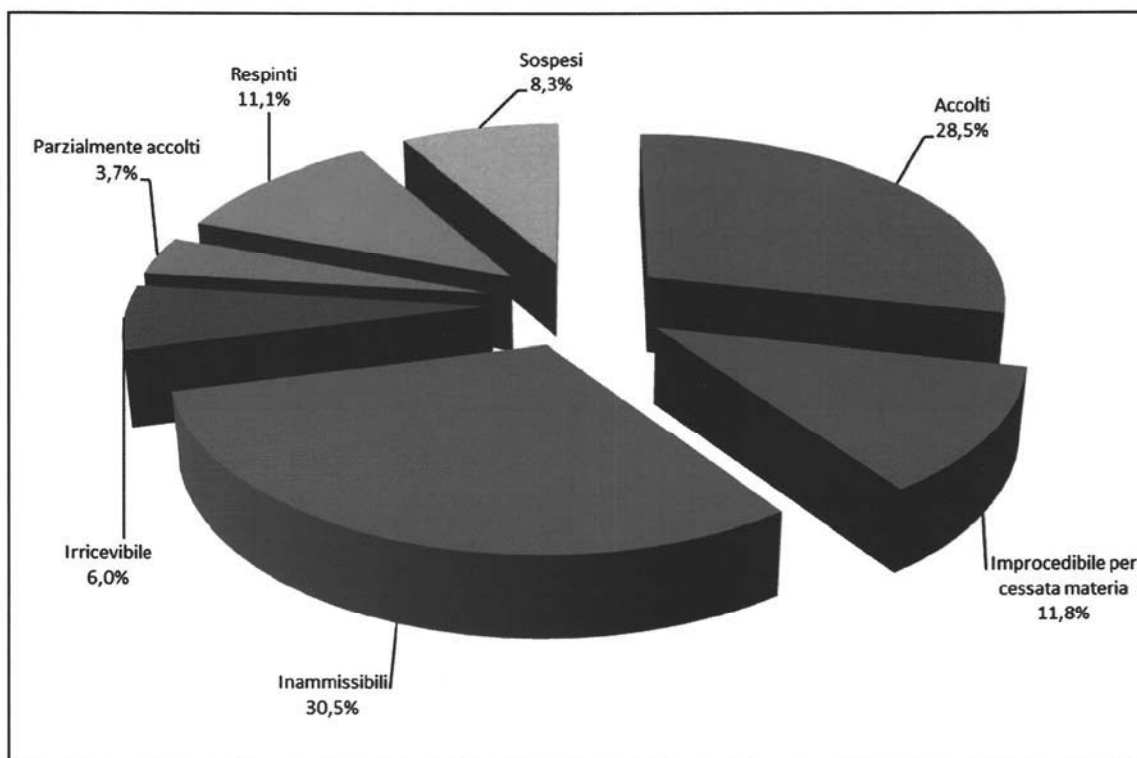


Figura 7: esito dei ricorsi nell'anno 2011 in percentuale



Esaminando nel dettaglio la **Figura 7** si evince che la quota dei ricorsi dichiarati improcedibili, per cessata materia del contendere, è aumentata fortemente in proporzione al numero totale dei ricorsi trattati ed è risultata nel 2011 pari all'11,8%, mentre nel 2010 si era attestata al 9%. È invece in netta diminuzione la percentuale dei ricorsi respinti, pari al 11% nel 2011, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009.

I ricorsi sospesi, per incombenze istruttorie (nei quali sono ricompresi anche quelli sospesi per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente) sono lievemente aumentati nel corso dell'anno 2011 e si attestano all'8,3% rispetto al 4% dell'anno 2010 e al 6% del 2009.

Nel 2011 i ricorsi accolti sono stati il 28,5% cui si aggiungono quelli accolti parzialmente pari al 3,7%, mentre nel 2010, i ricorsi accolti erano il 30% cui andava aggiunto un 2% dei ricorsi accolti solo parzialmente.

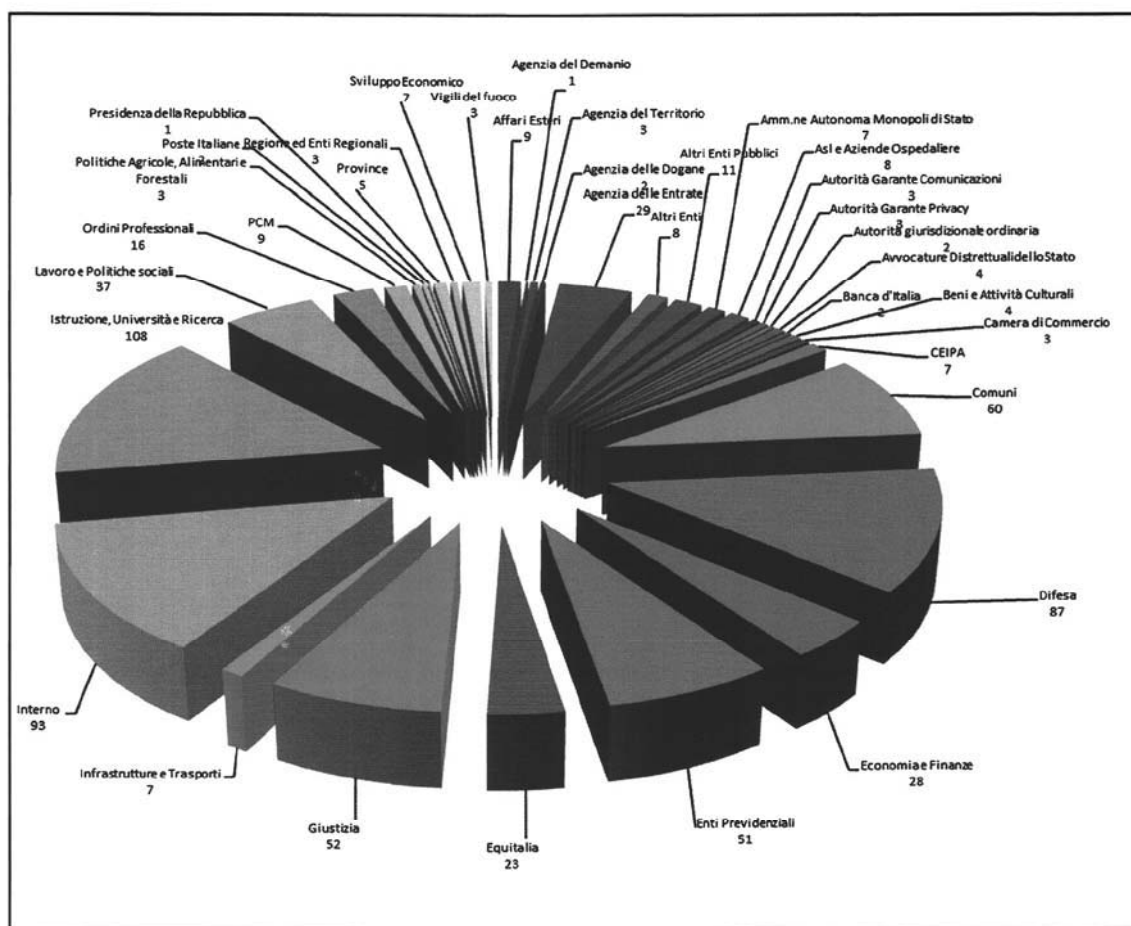
Risulta diminuita sensibilmente, rispetto allo scorso anno, la quota di ricorsi dichiarati inammissibili (che comprende la varietà delle fattispecie che possono concludersi con l'inammissibilità: ad esempio l'incompetenza, la mancata notifica ai controinteressati, la mancata allegazione del provvedimento impugnato, la carenza assoluta di prospettazione della vicenda oggetto di gravame, ecc. e in cui, per semplicità, sono stati ricompresi anche quelli

dichiarati irricevibili per tardività) pari in totale nell'anno 2011 al 36,5%, contro il 39% registrato nel 2010.

6.2. I ricorsi alla Commissione e le amministrazioni resistenti

Anche nell'anno 2011, i ricorsi presentati alla Commissione sono rivolti avverso i dinieghi d'accesso (espressi o taciti) di tutte le pubbliche amministrazioni⁹.

Figura 8: amministrazioni resistenti rispetto al totale dei ricorsi

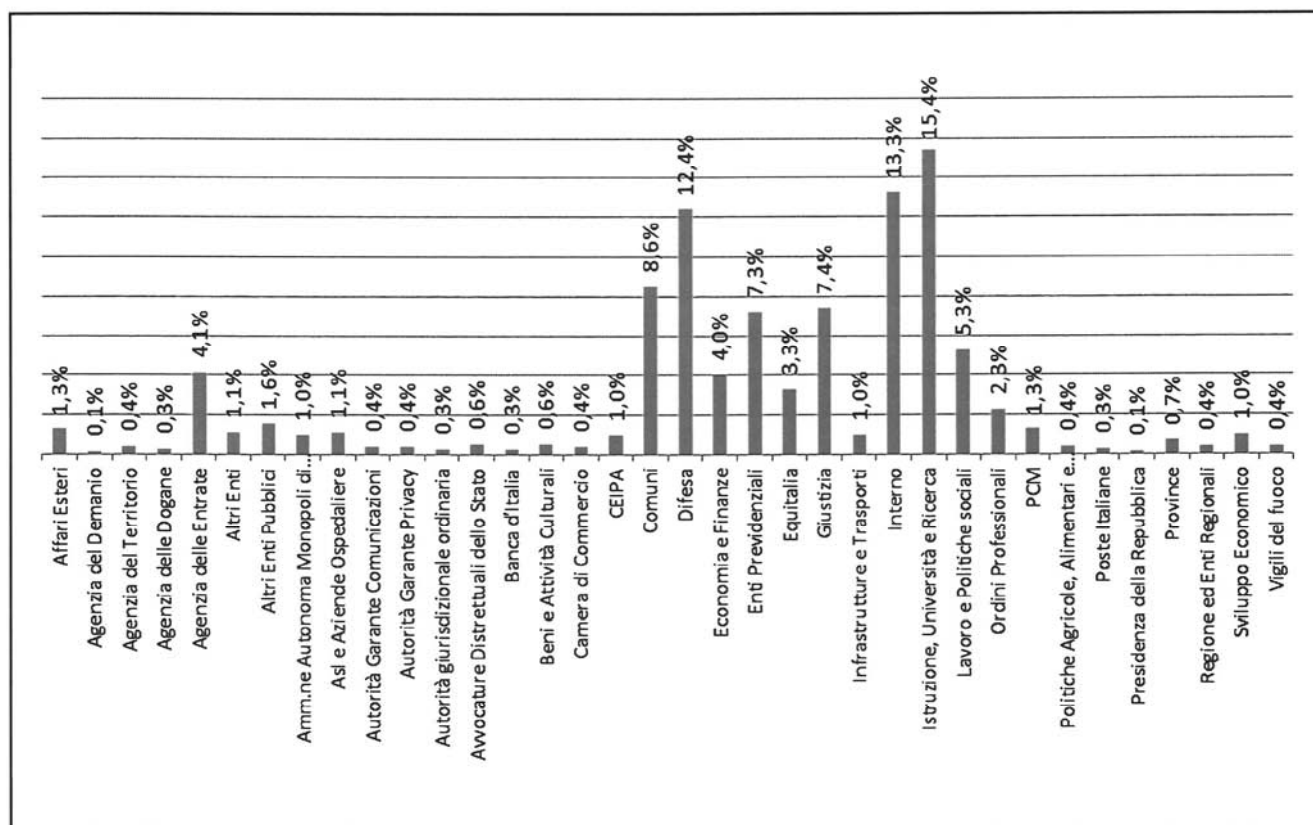


⁹ Ancorché la Commissione per l'accesso abbia una competenza limitata, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, alle sole amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Nella **Figura 8** sono riportate in maniera particolareggiata tutte le amministrazioni contro le quali i cittadini hanno rivolto ricorso nell'anno 2011, con indicazione esatta del numero dei ricorsi presentati.

Esaminando il grafico si nota che le amministrazioni nei cui confronti sono presenti il maggior numero di ricorsi sono, nell'ordine, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, con 108 ricorsi, il Ministero dell'interno con 93 e il Ministero della Difesa con 87 ricorsi. Seguono il Ministero della giustizia con 52 ricorsi, il Ministero del lavoro con 37 ricorsi, il Ministero dell'economia e delle finanze con 28 ricorsi, le Agenzie delle entrate con 29 ricorsi. Particolarmente numerosi sono i ricorsi presentati avverso i Comuni (60) e gli Enti previdenziali (51) e contro Equitalia SPA, pari a 23. Seguono gli ordini professionali con sedici ricorsi.

Figura 9: percentuale di ricorsi per amministrazione resistenti



Come si evince dalla **Figura 9**, nel 2011 per il Ministero dell'Istruzione, Università e ricerca la percentuale di ricorsi è del 15,4%, in netta diminuzione rispetto all'anno 2010 (17,7%) e 2009 (20%). Questo dato comprende le scuole, le università, gli uffici scolastici regionali e provinciali e gli enti di ricerca.

Risulta nettamente diminuita anche la percentuale dei ricorsi contro il Ministero della Difesa pari al 12,4% (rispetto al 16,83% del 2010 e al 16% del 2009).

Continuano a diminuire percentualmente i ricorsi nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze che passano nel 2011 al 4% contro il 5,12% del 2010 e il 12% del 2009.

Un aumento di ricorsi si registra invece nei confronti del Ministero dell'Interno 13,3% nel 2011, rispetto al 12,38% del 2010 e al 9% del 2009.

I ricorsi contro il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali risultano nel 2011 pari al 5,3%, in netto aumento rispetto al 3,96% dell'anno 2010 (nel 2009 erano 5%). A questo dato può essere accostato anche quello relativo agli enti previdenziali per i quali parimenti si osserva un incremento del numero dei ricorsi pari al 7,3% nel 2011, contro il 4,29% del 2010, comunque inferiori rispetto al dato del 2009 pari all'8%.

Figura 10: categorie di amministrazioni resistenti nel 2011

