

nel rispetto degli scarni limiti previsti dalla legislazione nazionale- e che le autorità pubbliche (Regione, Provincia, A.R.P.A.B., Comuni ) hanno il dovere di mettere a disposizione in modo sistematico, aggiornato, comparabile, facilmente consultabile tutte le informazioni relative all'ambiente che si trovano in loro possesso.

### **7. Alcuni esempi della casistica trattata**

#### **INAMMISSIBILITA' DEL RICORSO EX ART. 25, COMMA 4 NON NOTIFICATO AI CONTROINTERESSATI**

La tutela del diritto di accesso ai documenti amministrativi, come è noto, rientra tra le competenze che il Legislatore ha assegnato al Difensore civico, sia esso comunale, provinciale ovvero regionale.

Ai sensi dell'art. 25 comma 4 della Legge 241/1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), infatti, il Difensore civico è investito, in alternativa al Giudice amministrativo, del riesame dei casi di diniego espresso ovvero tacito o di differimento dell'accesso formatisi sulla relativa richiesta presentata, all'Amministrazione competente, dal soggetto interessato.

Un riesame che si svolge, gioco forza, alla luce delle previsioni normative contenute nella legge citata nonché nel Regolamento che ne completa la disciplina, il D.P.R.

184/2006 entrato in vigore il 2 giugno 2006 (Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi).

Il che obbliga il Difensore civico a procedere, ancora prima che ad una valutazione nel merito circa l'esistenza di un diritto all'accesso in capo al richiedente, ad una verifica in via pregiudiziale dell'esistenza dei requisiti formali richiesti per una rituale presentazione del ricorso (cfr. art. 25 comma 4 Legge 241/1990, art. 12 D.P.R. 184/2006).

L'art. 12 del Regolamento citato, la cui rubrica è "Tutela amministrativa dinanzi alla Commissione per l'accesso", (articolo che, in forza della disposizione di cui al comma 10, si applica anche al ricorso presentato al Difensore civico ), contiene una puntuale disciplina circa le modalità di presentazione del ricorso (comma 1 e comma 2: modalità di trasmissione, eventuale notifica ai controinteressati, termini di decadenza ), nonché dei requisiti minimi di contenuto dell'atto (comma 3) e un'indicazione dei documenti da allegare necessariamente (comma 4).

Il comma 7 del medesimo articolo individua, poi, le tipologie delle pronunce dell'organo decidente in relazione ai requisiti prima ricordati, riservando la pronuncia di inammissibilità al ricorso proposto da soggetto privo di legittimazione attiva o di interesse ad agire (art. 12 comma 7, lett. b), ovvero presentato con atto privo dei requisiti di contenuto richiesti o degli eventuali allegati (art. 12 comma 7, lett. c).

Quest'ultima pronuncia riferita agli allegati, gravita nell'area delle questioni pregiudiziali ed appare -prima

facie- quasi banale in quanto sembra comportare solo una verifica della materiale allegazione delle ricevute di avvenuta spedizione con raccomandata con ricevuta di ritorno di copia del ricorso agli eventuali controinteressati.

In realtà implica anche altre valutazioni, soprattutto quando il ricorso al Difensore civico viene proposto nei casi di silenzio-rigetto formatisi sull'istanza di accesso presentata dal cittadino all'Amministrazione competente.

Valutazioni che il Difensore civico della Regione Basilicata ha affrontato in relazione ad istanze di riesame avverso casi di silenzio rigetto e ha reso esplicite nella motivazione delle relative pronunce rese.

## **Il caso**

Il Difensore civico della Regione Basilicata viene investito del riesame di un caso di silenzio-rigetto formatosi su un'istanza di accesso agli atti presentata dall'interessato all'Amministrazione comunale autrice e detentrica della relativa documentazione.

La competenza del Difensore civico di livello regionale si è determinata, nel caso di specie, a causa della mancata istituzione del Difensore civico sia di livello comunale che di livello provinciale.

La richiesta di accesso riguardava atti circostanziati dell'Amministrazione comunale.

Dall'istanza di riesame risultava altresì acclarato che l'inerzia dell'Amministrazione comunale adita aveva determinato l'inutile decorso del termine di 30 giorni dalla

richiesta di accesso; di qui la conseguente formazione del silenzio-rigetto e la presentazione di un'istanza di riesame al Difensore civico regionale, istanza ritualmente inoltrata nel rispetto del termine di decadenza previsto per la presentazione del ricorso.

Il Difensore civico regionale, rilevata la mancata allegazione al ricorso delle ricevute della avvenuta spedizione di copia del ricorso stesso ai controinteressati, ha ritenuto di non poter procedere ad una valutazione nel merito circa la sussistenza del diritto all'accesso, dichiarando inammissibile l'istanza di riesame.

La norma richiamata è quella dell'art. 12 comma 4 lett. b) del D.P.R. 184/2006 (applicabile anche al riesame condotto dal Difensore civico) che richiede l'allegazione al ricorso delle ricevute di avvenuta spedizione di copia dello stesso ai controinteressati, *“ove individuati già alla presentazione della richiesta di accesso”*.

Le questioni implicate nella decisione del caso di specie sono state fondamentalmente due:

- se vi fossero controinteressati;
- se questi fossero individuati o individuabili già al momento della presentazione dell'originaria istanza di accesso ai documenti.

Quanto alla prima questione, la rilevazione dell'eventuale esistenza di controinteressati è stata condotta alla luce della definizione contenuta nell'art. 22 comma 1 lett. c) delle 241/1990, la quale comprende nella categoria *“tutti i soggetti individuati o facilmente individuabili in base alla natura del*

*documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza".*

Il che ha portato a considerare nella valutazione anche l'art. 4 lett. b) del D.Lgs. 196/2003 che qualifica come dato personale —quindi collegato al concetto di riservatezza— *“qualunque informazione relativa a persona fisica, a persona giuridica, identificati o identificabili anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale”*.

Vanno pertanto considerati “controinteressati” i destinatari degli atti emessi dall'Amministrazione comunale.

La seconda questione presentava un rilievo particolare in quanto, non essendosi l'Amministrazione comunale adita pronunciata sull'istanza di accesso, l'individuazione di eventuali controinteressati a cui notificare il ricorso diventava onere di colui che presentava istanza di riesame sul caso di silenzio rigetto.

L'esame condotto dal Difensore civico regionale ha ritenuto che questi fossero individuabili già in sede di presentazione dell'originaria richiesta di accesso agli atti, posto che i documenti di cui l'interessato richiedeva l'esibizione, erano specificamente individuati dallo stesso nell'originaria istanza di accesso e riferiti a soggetti determinati.

Nella pronuncia sopra ricordata relativa ad un caso di silenzio-rigetto, l'Adunanza Plenaria, concordando con la giurisprudenza maggioritaria, considera *“come controinteressati i soggetti determinati cui si riferiscono i documenti richiesti con la domanda di accesso”*, specificando

che il principio del contraddittorio (alla cui tutela è informata la notifica richiesta dalle norme), *“si applica, altresì, quando si impugni un rifiuto di accesso a documenti riguardanti un soggetto determinato. La posizione formale del controinteressato sussiste anche quando con il ricorso sia censurata l’inerzia dell’Amministrazione nell’adottare un provvedimento con contenuto sfavorevole per un terzo...”*

Di qui la non giustificabile omissione di notifica ai controinteressati da parte di colui che richiedeva il riesame del caso di silenzio rigetto e, gioco forza, la pronuncia da parte del Difensore civico regionale di inammissibilità dell’istanza di riesame ai sensi dell’art. 12 comma 4 lett. b) e comma 7 lett.c) del D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184.

**Il Difensore civico accoglie un ricorso ex art. 5 della legge 241/90 avverso il diniego di accesso ai documenti amministrativi da parte del comune**

Un cittadino presentava istanza di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi della legge 241/90, in relazione alla concessione edilizia ed agli elaborati grafici riguardanti un immobile confinante con la sua proprietà. Il Comune adito rigettava l'istanza nella considerazione che la richiesta risultava preordinata al controllo di quell'Amministrazione.

Il cittadino si rivolgeva al Difensore Civico regionale che dichiarava illegittimo il diniego opposto dal Comune sulla base delle seguenti considerazioni.

In via preliminare si osserva che non può essere condivisa l'affermazione dell'Amministrazione, secondo la quale mancherebbe nel caso si specie la sussistenza di un interesse personale, attuale e concreto all'esercizio del diritto di accesso ex L. 241/90, essendo l'istanza di accesso preordinata ad una sorta di controllo sull'operato della pubblica amministrazione.

Al contrario, non può essere revocata in dubbio la sussistenza di un interesse concreto ed attuale del ricorrente alla presa visione e al rilascio di copia della documentazione richiesta, dal momento che la sua proprietà è confinante con quella del Sig...

Conseguentemente non si può negare l'interesse, giuridicamente differenziato e qualificato, del ricorrente all'ostensione della predetta documentazione, al fine di verificarne la legittimità ed azionare, se del caso, i rimedi amministrativi o giurisdizionali, previsti dall'ordinamento.

Quanto agli atti di progetto, la dottrina e la giurisprudenza sono concordi nel ritenere che l'Amministrazione pubblica deve rilasciare agli aventi titolo copia degli elaborati progettuali riguardanti le concessioni edilizie da essi ritenute lesive dei propri interessi, trattandosi di realizzazioni destinate ad essere comunque liberamente visibili per il solo fatto della loro collocazione in luoghi pubblici.

Resta salva in ogni caso, da parte degli autori dei progetti stessi, ogni tutela giurisdizionale, nelle competenti sedi civili e penali, nell'ipotesi in cui coloro che abbiano ottenuto copia degli atti in questione li utilizzino a fini diversi da quelli per cui il rilascio è avvenuto.

Non può condividersi, inoltre, quanto dedotto dal controinteressato, secondo il quale l'istanza di accesso agli atti proposta dal ricorrente in data 04.08.2010 sarebbe tardiva e inammissibile in quanto reiterativa di analoga istanza dallo stesso presentata al Comune di... e sulla quale si era formato il silenzio rifiuto mai impugnato dall'interessato.

In realtà il Sig.... in data 15.06.2010 presentò il ricorso a questo Ufficio che lo dichiarò inammissibile perché privo della prova dell'avvenuta spedizione di copia del ricorso stesso ai controinteressati.

Ora, ai sensi dell'art. 12 – comma 8 del D.P.R. 184/2006 (Regolamento sull'accesso ai documenti amministrativi) 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



avverso le nuove determinazioni o il nuovo comportamento del soggetto che detiene il documento.

Del pari non si può condividere l'assunto che alcuni documenti richiesti dal ricorrente (elaborati progettuali) non sono documenti amministrativi emessi dall'Ente e pertanto non sono suscettibili di accesso.

In proposito si osserva che l'art. 22 della legge 241/1990 al comma 1 lettera d) afferma che per "documento amministrativo" bisogna intendere ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altro contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.

Priva di fondamento appare, infine l'affermazione del controinteressato, secondo la quale l'istante non ha esposto le ragioni per cui intende accedere alla documentazione richiesta né il loro nesso logico-funzionale con la medesima.

Infatti nell'istanza presentata al Comune di...in data 04.08.2010, il ricorrente, dopo aver specificato l'ubicazione dell'immobile di sua proprietà ed avere puntualmente descritto gli interventi edilizi eseguiti nell'area limitrofa alla sua proprietà, rappresenta il proprio interesse a conoscere i provvedimenti abilitativi, con allegati elaborati grafici, rilasciati con riguardo alla particella n. 294, sub 8 del foglio 10 "in quanto ..... ha la necessità di far valere in giudizio le proprie legittime ragioni atteso che l'immobile realizzato dal

Sig... appare lesivo della normativa in tema di distanze legali tra costruzioni”.

La rappresentazione di un interesse qualificato e differenziato all’accesso, in relazione alla dichiarata proprietà di un immobile ricadente nella medesima zona nella quale è stato realizzato un intervento edilizio, nonché la prospettazione della necessità di verificarne la legittimità, al fine di tutelare la propria sfera giuridica, rappresentano una motivazione sufficiente ai fini del richiesto accesso documentale.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si dichiara illegittimo il diniego opposto dal Comune di ....all’istanza presentata in data 04.08.2010 dal Sig. ....

### **Richiesta conclusione del procedimento relativo ad una pratica di ricongiunzione di carriera**

Un cittadino richiedeva l'intervento dell'Ufficio del Difensore Civico lamentando che avendo inviato all'INPDAP domanda di ricongiunzione della carriera nel 2006, a marzo 2010 la pratica non solo non era ancora stata definita, ma lo stesso Ente gli richiedeva continue integrazioni di documenti, oltre a quelli già inviati a suo tempo.

Il cittadino si sentiva evidentemente vessato dalla pubblica amministrazione a causa di continue richieste che procrastinavano in maniera indefinita l'evasione della pratica. Dette richieste, tra l'altro, riguardavano atti che lo stesso Istituto avrebbe potuto acquisire d'Ufficio trattandosi di attestazioni da cui risultassero gli importi delle retribuzioni e l'avvenuto versamento dei contributi.

L'INPDAP è stato dunque richiamato all'osservanza della normativa vigente in materia di documentazione amministrativa ed in particolare del D.P.R. 445 del 2000 che, all'art.43, stabilisce che *“le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi non possono richiedere atti o certificati concernenti stati, qualità personali e fatti (...) che siano attestati in documenti già in loro possesso o che esse stesse siano tenute a certificare. In luogo di tali atti la pubblica amministrazione è tenuta ad acquisire d'ufficio le relative informazioni”*.

La pratica si è dunque conclusa positivamente per l'interessato dopo circa due mesi dall'intervento del Difensore Civico.

### **Visita collegiale per il riconoscimento di invalidità ai sensi della Legge n.104/1992**

Il cittadino interessato chiedeva l'intervento del Difensore Civico per avere notizie circa l'esito della domanda di riconoscimento di invalidità, presentata all'INPS ai sensi della Legge n.104/92. In particolare, l'interessato lamentava che a distanza di più di sei mesi dalla data di inoltro della domanda non aveva ancora avuto alcuna notizia in merito alla data di convocazione della visita né riusciva ad ottenere le informazioni necessarie rivolgendosi direttamente agli uffici.

Il cittadino, sulla base della propria esperienza, evidenziava inoltre che le nuove disposizioni di legge che stabiliscono che la presentazione della domanda deve avvenire per via telematica non avevano prodotto un beneficio per l'utente visto sia il lasso di tempo trascorso sia la difficoltà ad ottenere informazioni sull'iter della pratica.

Ad ogni modo, a seguito dell'intervento dell'Ufficio del Difensore Civico presso la Direzione provinciale dell'INPS l'utente interessato è riuscito ad ottenere le specifiche informazioni richieste.

### **Richiesta di rientro nella piena proprietà di un terreno a suo tempo donato ad un ente locale**

Un cittadino aveva donato al proprio Comune un appezzamento di terreno ponendo, però, all'interno del

contratto stipulato la condizione che su quello stesso terreno dovesse essere costruita una residenza alloggio destinata agli anziani, da realizzarsi entro cinque anni dalla sottoscrizione dell'atto.

L'obbligo previsto nell'atto di donazione non era, però, stato rispettato dall'ente, per cui il cittadino, così come previsto dall'atto medesimo, ne chiedeva la risoluzione ed il rientro nella piena proprietà.

La richiesta di risoluzione del contratto era stata presentata al Comune nel 2006 e nel 2010 lo stesso Comune non aveva ancora dato alcun riscontro, né positivo né negativo, all'interessato che, dunque, si era rivolto al Difensore Civico allo scopo di sollecitare la dovuta risposta.

L'ente locale interessato ha, in verità, risposto prontamente alla sollecitazione dell'Ufficio inviando anche una bozza dello schema di risoluzione parziale del contratto di donazione che le parti avrebbero sottoscritto a breve.

### **Contestazione atto di accertamento relativo al mancato versamento tassa automobilistica**

L'utente interessato si era rivolto al Difensore Civico contestando l'atto di accertamento notificatogli dalla Regione per il mancato versamento della tassa automobilistica regionale per gli anni 2003/2005.

Il cittadino, nell'anno 2003, aveva acquistato una nuova autovettura e demolito quella vecchia. Affermava, pertanto, di essere beneficiario degli incentivi previsti dal D.L. n.138 del

2002 per l'acquisto di autoveicoli conformi alle direttive comunitarie in materia di emissioni inquinanti consistenti nell'esonero per tre anni dal pagamento della tassa automobilistica.

A seguito dei chiarimenti forniti dal competente Ufficio regionale, risultò che non erano state espletate presso il P.R.A. le formalità richieste dall'art.2 del citato D.L. 138/2002 per poter godere dell'esenzione triennale del pagamento della tassa.

Nel caso specifico, infatti, era compito del concessionario consegnare l'autoveicolo ricevuto dall'acquirente ad un centro per la demolizione, provvedere alla richiesta di cancellazione al Pubblico Registro Automobilistico e rilasciare all'acquirente un'attestazione comprovante l'avvenuto iter.

Il cittadino ha ritenuto, in assoluta buona fede, che la pratica fosse completa. Dopo alcuni anni si è visto notificare l'atto di accertamento in quanto agli Uffici competenti non risultava alcuna esenzione.

Il caso, pertanto, non ha avuto un esito positivo e alla persona interessata non restava che valutare la possibilità di rivalersi, eventualmente, nei confronti del venditore.

**ATTIVITA' COMPLEMENTARI****1. Rapporti istituzionali e relazioni esterne  
(cronologia)**

|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>25 gennaio 2010</b>  | Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici   |
| <b>29 gennaio 2010</b>  | VII Concorso Nazionale per tesi di Laurea e Dottorato                                |
| <b>30 gennaio 2010</b>  | Inaugurazione Anno Giudiziario presso Corte di Appello                               |
| <b>13 febbraio 2010</b> | Istituzione Osservatorio Scientifico Regionale "E. Banfield"                         |
| <b>18 febbraio 2010</b> | Inaugurazione Anno Giudiziario Amministrativo  |
| <b>19 febbraio 2010</b> | Inaugurazione Anno Giudiziario presso la Corte dei Conti                             |
| <b>1 marzo 2010</b>     | Coordinamento Nazionale Difensori Civici   |
| <b>20 marzo 2010</b>    | Inaugurazione Anno Giudiziario Tributario  |
| <b>25 marzo 2010</b>    | Comitato per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della violenza verso le donne |
| <b>12 aprile 2010</b>   | Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici   |
| <b>23 aprile 2010</b>   | Intervista alla Nuova TV sulla Difesa civica   |

---

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>26 aprile 2010</b>    | Commissione Mista Conciliativa presso ASL di Lagonegro e visita all'Ospedale di Chiaromonte   |
| <b>28 aprile 2010</b>    | Incontro con i Dirigenti del Centro Servizi di Volontariato di Potenza  |
| <b>1 maggio 2010</b>     | Consegna delle “stelle al merito del lavoro”  |
| <b>15 maggio 2010</b>    | Festa della Polizia   |
| <b>31 maggio 2010</b>    | Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici  |
| <b>2 giugno 2010</b>     | Festa della Repubblica  |
| <b>4 giugno 2010</b>     | Presentazione del Rapporto della Banca d'Italia “L'Economia della Basilicata”   |
| <b>4 giugno 2010</b>     | Incontro con l'Associazione “Dopo di Noi”   |
| <b>10-12 giugno 2010</b> | “Difesa dei diritti dei cittadini – Difensore Civico, Difensore del Pueblo, Ombudsman” Convegno organizzato dal C.N.R. – Unità di ricerca “La Pira” nel Comune di Valmontone<br>- Relazione su: “La Difesa civica in Basilicata”- |
| <b>14 giugno 2010</b>    | Manifestazione inaugurale delle Celebrazioni dei 40 anni della nascita della Regione Basilicata   |
| <b>21 giugno 2010</b>    | Convegno su: “Uno sguardo sul futuro per il Garante dell'Infanzia” Università di Padova   |
| <b>25 giugno 2010</b>    | 235° Anniversario della fondazione della Guardia di Finanza   |