

Figura 11: Percentuale ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2016

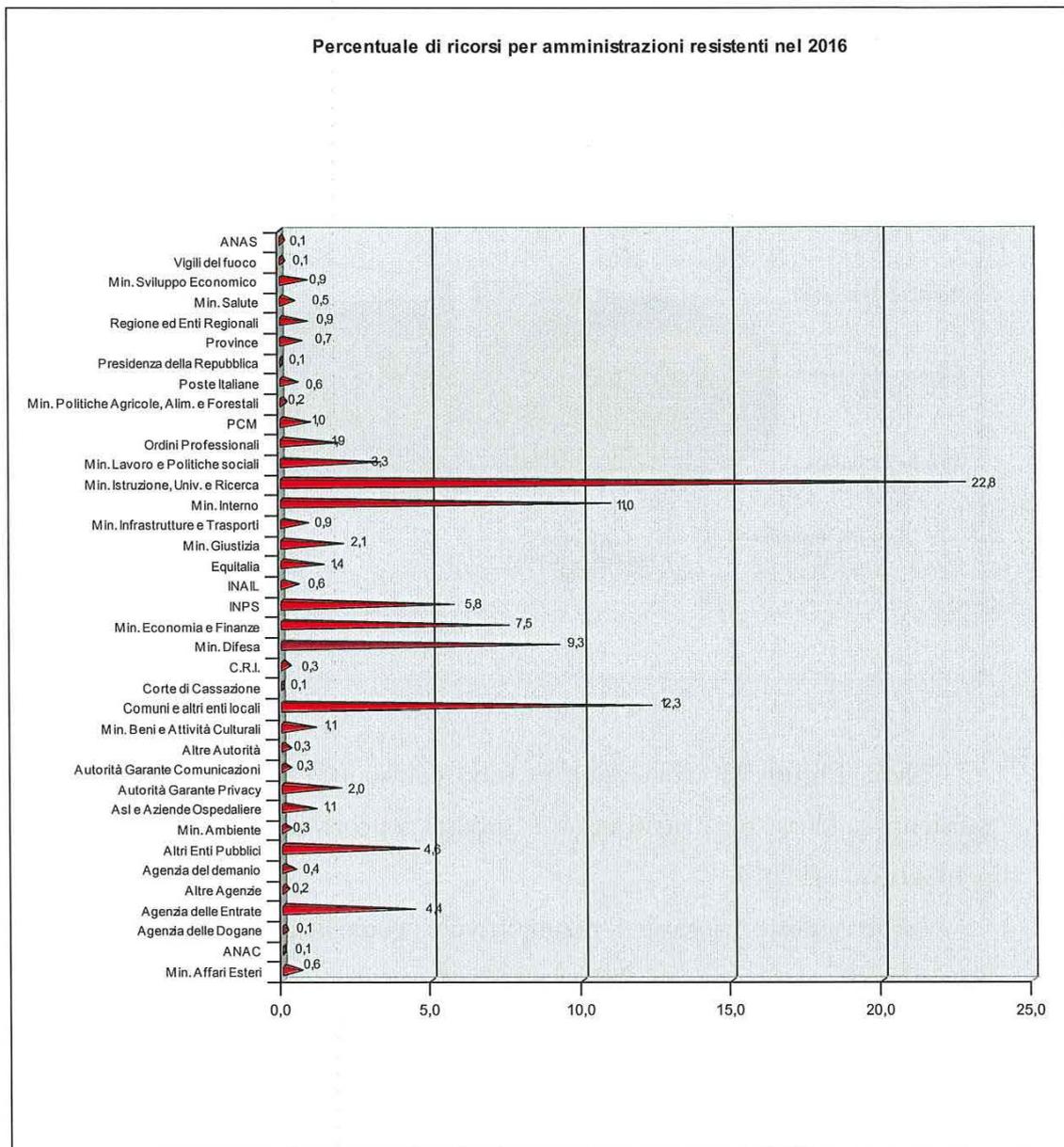
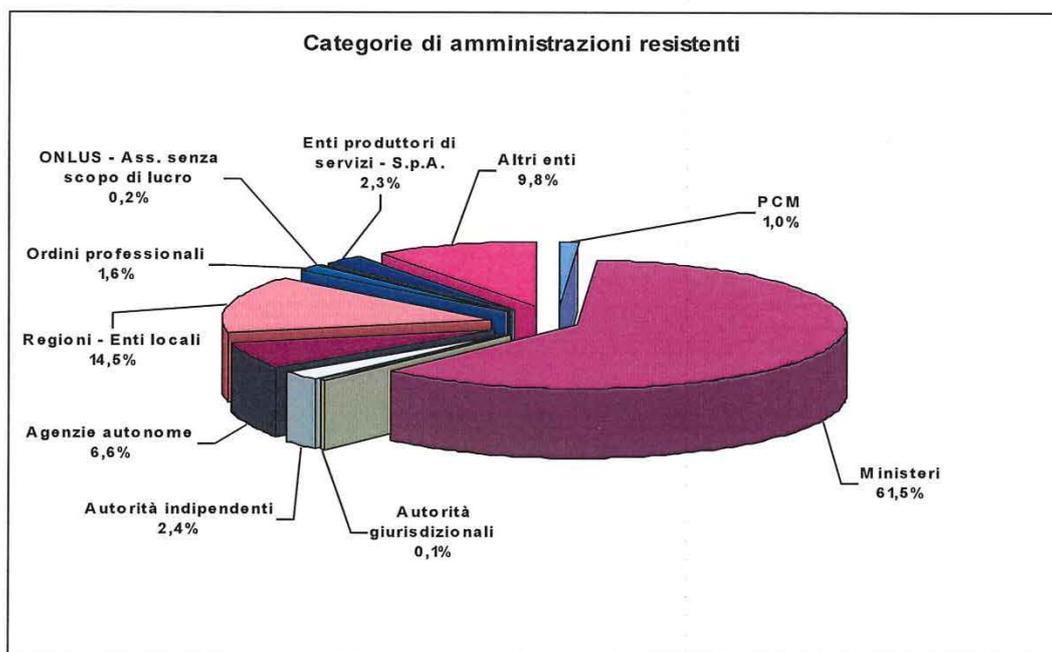


Figura 12: Macrocategorie di Amministrazioni resistenti nell'anno 2016



Nella Figura 12 sopra riportata sono confrontate le diverse amministrazioni resistenti, suddivise per macrocategorie, rispetto ai ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso nel 2016.

La percentuale maggiore di ricorsi è rivolta, come negli anni precedenti, contro i **ministeri**. In particolare, nel **2016** il **61,5%** dei ricorsi è rivolto contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni ministeriali (nel 2015, il dato era pari al 58,5% e nel 2014 si era registrato il 60,4% mentre nel 2013 i ricorsi contro i Ministeri erano al 62,1%. e nel 2012 si era registrato il 46,8% dei ricorsi contro i ministeri, mentre il 62,1% era il dato osservato nel 2011 ed il 68% nel 2010). Quella dei ricorsi contro i ministeri resta sempre la quota maggiore in rapporto al totale di ricorsi rivolti contro le altre amministrazioni. Sono in percentuale costante rispetto all'anno precedente i ricorsi presentati contro le **autorità indipendenti**, pari al **2,4%**³¹

³¹ Nell'anno di 2015 erano al 2,4%; nel 2014 erano stati l'1,1% e anche nel 2013 si era registrato l'1,1% di ricorsi nei confronti delle autorità indipendenti, con un lieve aumento rispetto al 2012 in cui si era misurato lo 0,6%.

Diminuiscono nel 2016 i ricorsi contro gli **ordini professionali**, pari all'**1,6%** (nell'anno 2015 erano al 2,4%; nel 2014 si erano attestati all'1,4%)³².

Anche i ricorsi presentati avverso i dinieghi di accesso delle **autorità giurisdizionali** sono diminuiti nel 2016, scendendo allo **0,1%**³³.

Le agenzie autonome, registrano nel 2016 il **6,6% di ricorsi**, in lievissima diminuzione rispetto al dato del 2015 pari al 7,3% di ricorsi³⁴,

Diminuiscono considerevolmente i ricorsi contro gli **Enti e le S.P.A produttori di servizi pubblici**, pari nel 2016 al **2,3%**.³⁵ Scendono lievemente anche i ricorsi contro le **ONLUS e le Associazioni senza scopo di lucro** che si fermano nell'anno 2016 allo **0,2%**. Nel 2015 erano stati pari allo 0,3%.³⁶ **Aumentano lievemente** in percentuale i ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso della **P.C.M.**, pari nell'anno 2016 all'**1%** del totale. Nel 2015 tali ricorsi erano stati pari allo 0,8% (lo stesso dato si era registrato anche nel 2014, mentre nel 2013 erano pari allo 0,5%).

Infine, si registra una lieve **diminuzione dei ricorsi** presentati alla Commissione per l'accesso **contro i dinieghi d'accesso delle regioni e degli enti locali** che nel 2016 sono pari al **14,5%**³⁷.

³² Per tali Enti era iniziato un trend positivo nel 2014 e nel 2013, che aveva visto una iniziale discesa al 3,1% dei ricorsi, in lieve diminuzione rispetto al 2012, anno in cui si era registrato il 3,5% dei ricorsi.

³³ Tali ricorsi erano pari allo 0,7% nel 2015 contro l'1% del 2014 (erano allo 0,2% nell'anno 2013, allo 0,3% nel 2012 e allo 0,9% nel 2011).

³⁴ Nel 2014 il dato era al 6,6% in aumento rispetto al 2013 in cui era pari al 6%.

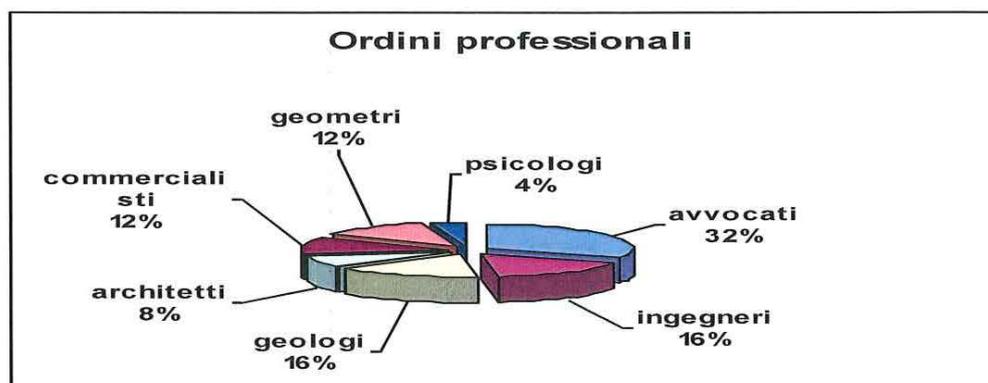
³⁵ I ricorsi contro le SPA e gli Enti produttori di servizi pubblici si erano attestati nel 2015 a quota 8,8%, a fronte dell'1,6% misurato nel 2014, mentre nel 2013 avevano raggiunto quota 4,3%.

³⁶ Nel 2014 tali ricorsi erano già diminuiti passando dall'1% del 2013 allo 0,8%.

³⁷ Nel 2015 il dato era pari al 15,3%, in aumento rispetto al 2014. Tali ricorsi erano già saliti in percentuale nel 2014 al 14,1%, contro il 12,7% registrato nel 2013. Ciò dipende principalmente dal fatto che la Commissione per l'accesso, seguendo il proprio consolidato orientamento interpretativo, per evitare un vuoto di tutela del diritto di accesso ai documenti in sede amministrativa, si è ritenuta competente a decidere sui ricorsi presentati contro Regioni ed enti locali, in quegli ambiti territoriali ove sia accertata la mancanza del difensore civico sia a livello Provinciale, sia a livello regionale. La leggera flessione delle decisioni in tale settore registrata nel 2016 è legata principalmente al fatto che la Commissione, a partire dalla fine dell'anno 2015 ha ritenuto, dato il crescente numero di ricorsi presentati contro le amministrazioni locali, di evitare di pronunciare (come avveniva in passato) decisioni di inammissibilità di incompetenza nei casi di accertata effettiva sussistenza del difensore civico almeno a livello regionale nell'ambito territoriale di riferimento, disponendo in tali casi la trasmissione diretta dei ricorsi al difensore civico competente per territorio, limitando le propri pronunce alle sole decisioni nel merito, adottate in assenza totale di difensore civico anche in ambito regionale.

3.2 Ricorsi contro gli ordini professionali

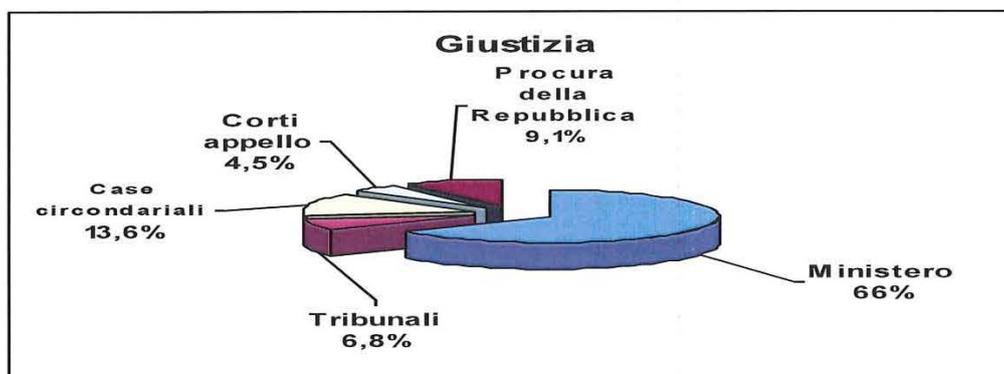
Nel grafico di cui alla **figura 13** sotto riportata sono descritti nel dettaglio i ricorsi presentati dinanzi alla Commissione per l'accesso nell'anno 2016 contro i dinieghi di accesso degli ordini professionali, nelle loro articolazioni territoriali e nazionali. Il dato più rilevante riguarda i ricorsi presentati **nel 2016** contro **l'ordine degli avvocati** pari al **32%**, in forte aumento percentuale rispetto al 2015 in cui erano stati il 22% (i ricorsi rivolti contro i consigli dell'ordine degli avvocati nell'anno 2014 si erano attestati al 43%). Resta invece costante la quota di ricorsi rivolti nel 2016 contro **l'ordine dei geologi**, pari al **16%** (anche nel 2015 erano stati pari al 16% e nel 2014 erano il 22,%). Restano costanti in percentuale rispetto all'anno precedente anche i ricorsi rivolti contro gli ingegneri, pari nel 2016 al 16%. Medesima quota del 16% era stata rivolta nel 2015 contro l'ordine degli ingegneri (erano invece solo l'11% nel 2014). Sia contro l'ordine professionale dei **geometri** sia contro l'ordine dei **commercialisti** è stato presentato nel 2016 il **12%** dei ricorsi (nel 2015 per entrambi gli tali ordini era stato presentato il 13% dei ricorsi). Contro l'ordine degli **architetti** nel 2016 sono stati presentati **l'8%** dei ricorsi, in diminuzione rispetto al dato registrato nel 2015 pari al 12% (nel 2013 il 34,5% dei ricorsi era rivolto avverso i dinieghi di accesso dei Consigli degli Ordini degli avvocati, il 20,7% contro l'Ordine degli ingegneri, il 17,2% contro l'Ordine dei geologi, il 13,8% contro l'Ordine degli architetti). Una percentuale di ricorsi pari al 4% è nel 2016 rivolta contro l'ordine degli psicologi.

Figura 13: Ricorsi contro gli ordini professionali nell'anno 2016

3.3 I ricorsi presentati contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della giustizia nel 2016

Nel grafico sotto raffigurato sono riportati, in percentuale, i ricorsi presentati contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della Giustizia nel corso dell'anno **2016**. In particolare, si può notare che il **66%** dei ricorsi è rivolto contro i dinieghi di accesso del Ministero della giustizia. Il dato è in netto aumento rispetto all'anno 2015 in cui si era registrato il 51%, già in aumento rispetto al 2014 in cui si era registrato il 42% dei ricorsi contro il Ministero della giustizia (nel 2013 si era registrato il 41,4%). Seguono, per percentuale, i ricorsi contro le case circondariali pari nell'anno 2016 al 13,6%, in netto calo rispetto al 2015 in cui si era registrato il 19%. (nel 2014 erano stati pari ad una percentuale del 16% e pari al 31% dei ricorsi nel 2013). I dinieghi di accesso delle **Procure della Repubblica** impugnati nel 2016 dinanzi alla Commissione per l'accesso sono in forte diminuzione e si attestano al **9,1%** (nel 2015 erano stati pari al 12,1% e nel 2014 avevano raggiunto il 24%). Anche i ricorsi contro le Corti d'appello sono in diminuzione attestandosi al 4,5%, contro il 10,3% registrato nel 2015 (nel 2014 erano diminuiti passando dal 10 % del 2013 all'8%). Infine calano leggermente in percentuale i ricorsi contro i tribunali **pri nel 2016 al 6,8%** contro il 6,9% del 2015 (erano il del 4% nel 2014 e il 13,8 del 2013).

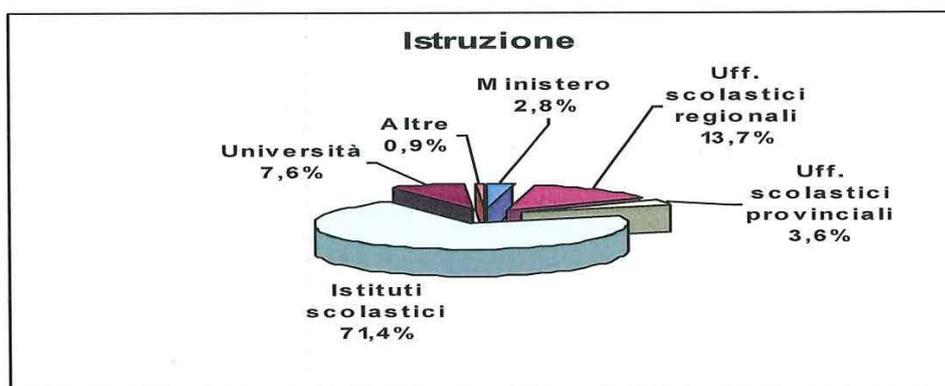
Figura 14: Ricorsi contro l'Amministrazione della Giustizia nel 2016



3.4 Il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

I ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso contro l'amministrazione dell'istruzione nel **2016** sono rivolti per il **71,4%** contro i dinieghi di accesso degli **istituti scolastici**. Il dato è in netto aumento rispetto al dato registrato nell'anno 2015 che era stato pari al 44,7%. Nel 2014 si era registrato il 51,3% (nel 2013 erano il 52,5% dei gravami). Contro i dinieghi di accesso della **sede centrale del Ministero** dell'istruzione, dell'università e della ricerca è stato rivolto nel **2016 il 2,8% dei gravami**, in diminuzione rispetto al dato del 2015 che aveva visto il 5,3% dei ricorsi (i ricorsi contro la sede centrale del Ministero erano stati il 10,2% nel 2014 e nel 2013 erano il 6,2%). Contro gli **uffici scolastici periferici regionali** i ricorsi sono diminuiti nel 2016 attestandosi al **13,7%** (nel 2015 erano stati pari al 25,5%, in aumento rispetto al 2014 che vedeva il 12,4% dei ricorsi presentati agli uffici regionali e nel 2013 si era registrato il 24,1% di ricorsi contro tali uffici periferici). Calano notevolmente anche i ricorsi contro gli **uffici scolastici provinciali** pari nel 2016 al **3,6%** (erano pari al 6,5% nel 2015 e nell'anno 2014 al 3,1% e nel 2013 al 6,2%) Sono in netta diminuzione anche i ricorsi contro le Università che nell'anno 2016 erano pari al **7,6%** (nel 2015 si erano attestati al 14,7% ed erano saliti al 20,8% nel 2014 e all'11,1% nel 2013).

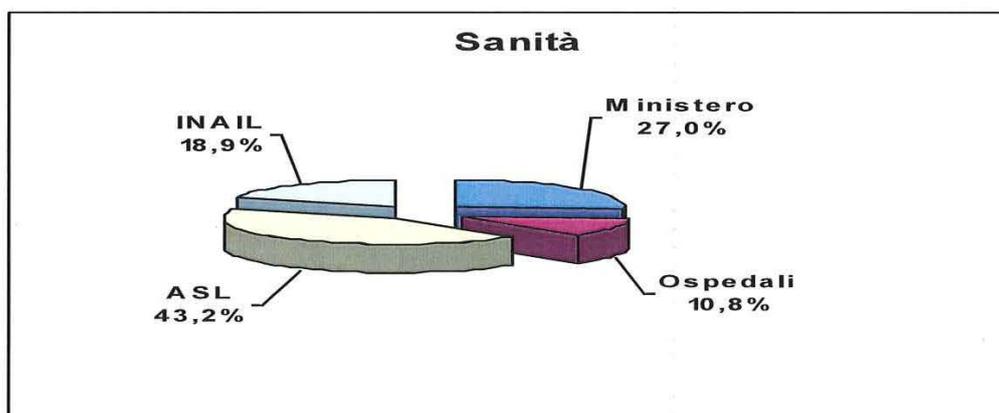
Figura 15: Ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione nel 2016



3.5 I ricorsi contro i dinieghi di accesso degli Enti del settore della Salute

Nel 2016 sono aumentati notevolmente i ricorsi rivolti contro il Ministero della salute, pari al 37,8% del totale dei ricorsi contro gli enti del settore salute. Nel 2014 il dato si era fermato al 15,2%, contro il 12,8% del 2013.

Figura 16: Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2016

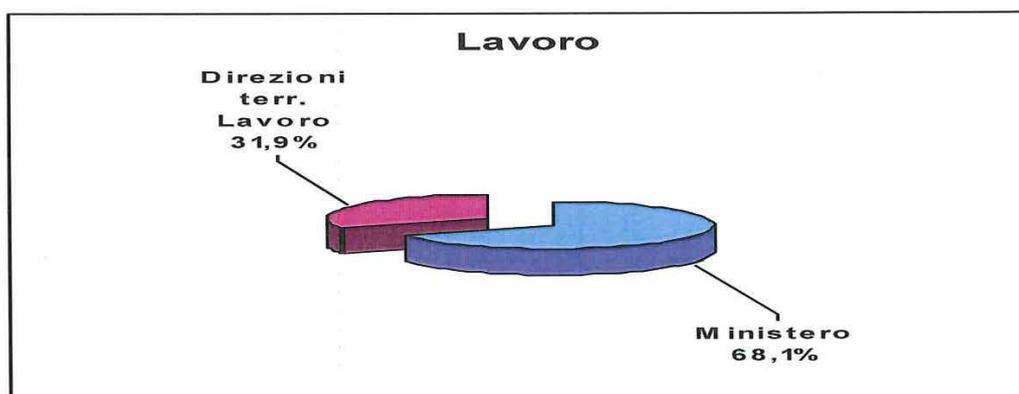


Dal grafico di cui alla **figura 16** soprastante si evince che nel 2016 sono aumentati i ricorsi rivolti contro gli ospedali che si attestano al **10,8%** contro il 7,5% del 2015. Tali ricorsi erano invece diminuiti nel 2014, attestandosi al 9,1% contro il 15,4% del 2013. Aumentano, invece, nel 2016 i ricorsi contro le ASL che si attestano al **43,2%** a fronte del dato in flessione registrato nel 2015 pari al 26,4% a fronte del 36,4% del 2014 (il dato era pari al 28,2% nel 2013). Decrescono in percentuale i ricorsi contro l'INAIL che nel 2016 sono pari al **18,9%** (nel 2015 era stato rivolto contro l'INAIL il 28,3% dei ricorsi, in aumento rispetto all'anno 2014 che aveva fatto registrare il 27,3% e il 28,2% era il dato registrato nel 2013).

3.6 Ricorsi contro il Ministero del lavoro

Nel grafico di cui alla **figura 17** sotto riportata si può osservare che il 68,1% dei ricorsi è presentati nel corso del 2016 nel settore in esame è rivolto contro i dinieghi di accesso della sede centrale del Dicastero(nel 2015 il dato registrato era pari al 75%), mentre il 31,9 dei ricorsi è rivolto contro i dinieghi di accesso delle direzioni territoriali del lavoro(nel 2015 tale quota di ricorsi era pari 25%)³⁸.

Figura 17: Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2016

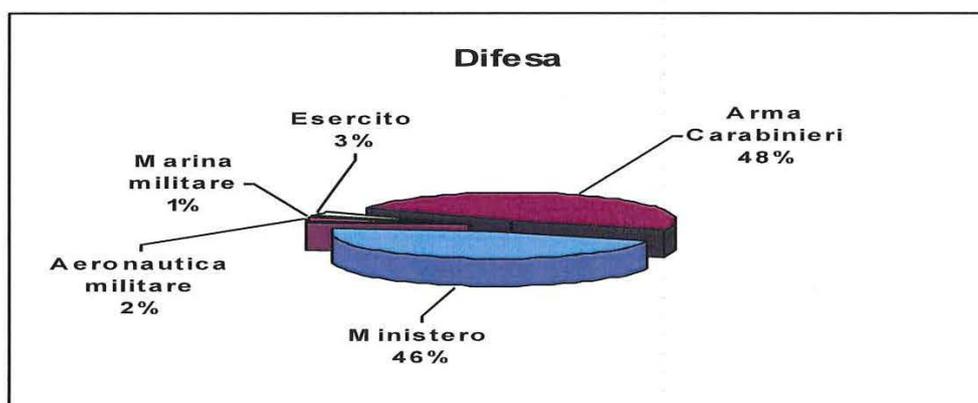


³⁸ Nell'anno 2014 si era registrata una quota pari al 54,8% dei ricorsi rivolta alla sede centrale del Ministero del lavoro. Il restante 45,2% dei ricorsi era stato rivolto nell'anno 2014 contro le Direzioni territoriali del lavoro. Nel 2013, la situazione era invertita, il numero più alto di ricorsi era rivolto contro le Direzioni territoriali del lavoro, per una percentuale pari al 58,1%

3.7 Ricorsi nel settore della Difesa

Nel corso dell'anno 2016 il 48% dei ricorsi del settore della difesa è rivolto contro l'Arma dei Carabinieri. Il dato è in netta decrescita rispetto all'anno 2015 in cui si era misurato il 54% di ricorsi rivolti contro i carabinieri (nel 2014 si erano registrati il 38%). Il 46% dei gravami è rivolto nel 2016 contro la sede centrale del Ministero della difesa (nel 2015 i ricorsi rivolti contro il Ministero erano pari al 34% mentre nel 2014 erano il 48% e nel 2013 il 39,6% dei ricorsi era stato registrato contro la sede centrale. Il 3 % dei ricorsi presentati nel 2016 in tale settore è contro l'esercito, il 2% contro l'aeronautica militare e l'1% contro la marina.

Figura 18: Ricorsi nel settore della difesa nel 2016

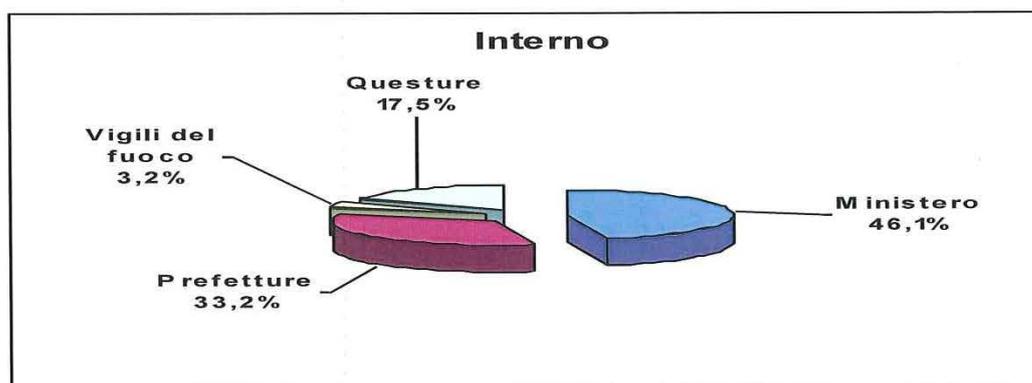


3.8 Ministero dell'interno

Nella **figura 19** è descritta la dinamica dei ricorsi contro il Ministero dell'interno nelle sue diverse articolazioni territoriali.

In particolare, si osserva che il 33,2% dei ricorsi è rivolto contro le Prefetture. Il dato è in netta diminuzione rispetto all'anno precedente (nel 2015 il 53,3% dei ricorsi erano rivolti contro le Prefetture e il 44,7% nel 2014). Il 17,5% è rivolto contro le Questure, anche tale dato è in diminuzione rispetto all'anno precedente (era il 24,6% nel 2015 e il 36,8% nel 2014). Nel 2016 il 46,1% dei ricorsi è rivolto contro il Ministero dell'interno: tale quota è in aumento rispetto al 2015 in cui il dato era al 18,6% (nel 2014 appena l'11,8% era contro la sede centrale del Dicastero dell'interno). Il 3,2 % dei ricorsi del settore è stato presentato nel 2016 (nel 2015 era il 3,5% in diminuzione rispetto all'anno 2014 in cui i ricorsi contro i vigili del fuoco erano il 5,3%).

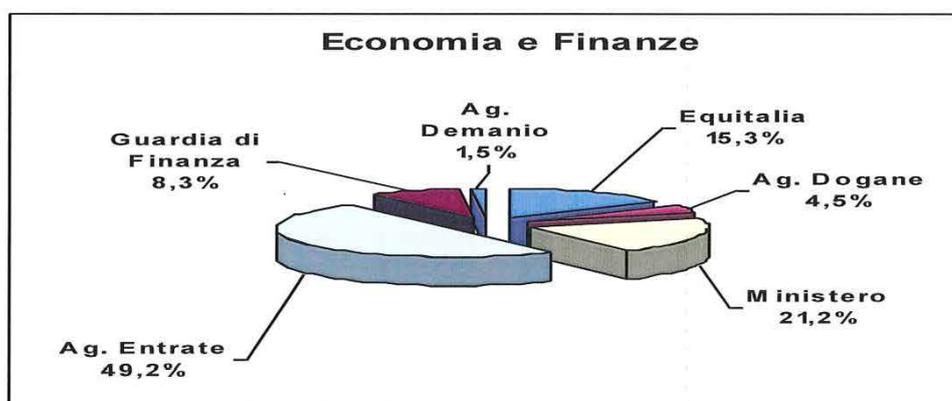
Figura 19: I ricorsi contro il Ministero dell'interno nel 2016



3.9 Ministero dell'economia e delle finanze

Nella seguente **Figura 20** sono riportati i ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso nel settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze nel corso dell'anno 2016.

Figura 20: I ricorsi contro il MEF nel 2016



Si osserva che, nel **2016**, una quota pari al **49,2%** dei ricorsi nel settore in esame è rivolto **contro l'Agenzia delle entrate** (nel 2015 il dato era nettamente superiore toccando il 59,1% mentre era 49,2% nel 2014; nel 2013 il 62,5% dei ricorsi era rivolto contro l'Agenzia delle entrate). **L'8,3%** dei ricorsi è rivolto contro la **Guardia di finanza** (nel 2015 era il 17,35; nel 2014 era il 18,3% e nel 2013 era il 17,2% dei ricorsi). Il **21,2%** dei ricorsi è rivolto contro il **Ministero**. Il dato del 2016 è in netta crescita rispetto all'anno precedente³⁹ Il 15,3% dei ricorsi è rivolto contro Equitalia, in netto aumento rispetto all'anno precedente (era l'11,1 nel 2015). In leggero aumento anche il dato percentuale relativo ai ricorsi rivolti contro l'Agenzia delle Dogane pari nel 2016 al 4,5% a fronte del 3,15 registrato nel 2015 (nel 2014 era stato il 7,5%). Infine, si registra l'1,5% di ricorsi contro l'Agenzia del Demanio.

³⁹ Nel 2015 appena il 9,4% dei ricorsi era rivolto contro la sede centrale del Ministero dell'economia e delle finanze, mentre nel 2014 era il 10,8%; nel 2013 i ricorsi contro il Dicastero erano il 14,1%.

3.10 La distribuzione geografica dei ricorsi nel 2016

Anche nel 2016 come già avvenuto nei precedenti anni 2015 e 2014, il numero più alto di ricorsi si registra al centro della penisola, stante la presenza, a Roma, dei Ministeri e delle sedi centrali delle amministrazioni, contro le quali si concentrano il numero più alto di ricorsi.

In particolare, **nel 2016 il 40,9%** dei ricorsi è rivolto contro le amministrazioni con sede **nelle regioni del centro Italia**. Il dato è **in diminuzione** rispetto alla percentuale di ricorsi misurati nel 2015 pari al 44,5% e nel 2014 pari al 47,9% (nel 2013 erano il 47,5% e nel 2012 il 52%)

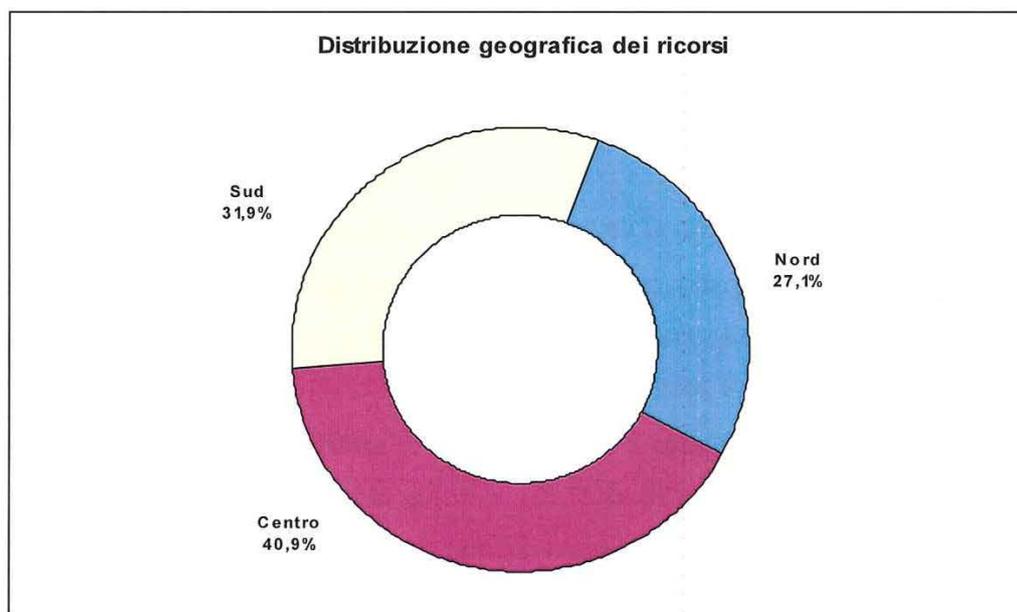
Sono, **in lieve aumento i ricorsi contro le amministrazioni** con sede nelle regioni **del nord**, pari **nel 2016 al 27,1%**, a fronte del 26,7% registrato nel 2015 (nel 2014 erano pari al 25,6% del totale ed erano il 27,3% nel 2013). **Salgono** in percentuale anche i ricorsi contro gli enti pubblici con sede **al Sud, pari al 31,9 nel 2016** (erano nel 2015 al 28,8% del totale e nel 2014 erano al 26,5% (erano attestate al 25,2% nel 2013).

La **tendenza al calo** dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso contro le amministrazioni con sede nelle regioni centrali, iniziata già nel 2013 e proseguita nel 2014 e 2015 prosegue accentuandosi anche nel 2016.

Per i ricorsi presentati al nord, che erano diminuiti nel 2014 rispetto al 2013, si registra, una lieve tendenziale crescita a partire dal 2015 confermata anche nel 2016. Salgono nel 2016 anche i ricorsi contro le amministrazioni del sud, già in tendenziale aumento negli anni precedenti.⁴⁰

⁴⁰ Anche nei precedenti anni 2012, 2011, 2010, 2009, la distribuzione per ambito territoriale dei ricorsi era caratterizzata da una prevalenza del Centro, e il Sud registrava sempre una percentuale di ricorsi più elevata rispetto al Nord Italia. In particolare, nel 2012 il 52% dei ricorsi era stato rivolto contro le amministrazioni del centro, il 27,4% contro le amministrazioni del Sud e il 20,1% contro le amministrazioni del Nord. Nell'anno 2013, per la prima volta, i ricorsi presentati contro le amministrazioni del Nord Italia sono stati in percentuale più numerosi rispetto a quelli presentati nel Sud.

Figura 21: Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2016



3.11 L'estensione della competenza della Commissione sui ricorsi presentati contro gli enti locali in caso di carenza di difensore civico sia in ambito locale che in ambito regionale

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è competente a decidere sui ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

La competenza a decidere sui ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso degli enti locali, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, è invece riservata al difensore civico.

Ciò nonostante, al fine di evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, la Commissione per l'accesso, anche nell'anno 2015, ha ritenuto di dover estendere la propria competenza, per evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, decidendo nel merito anche i ricorsi contro i dinieghi di accesso degli enti locali, in tutti i casi di assenza totale ed accertata di difensore civico, sia a livello provinciale sia a livello regionale.

Tale orientamento ha confermato una prassi interpretativa, già consolidatasi nel corso degli anni 2011, 2012, 2013 e 2014 seguita dalla Commissione per l'accesso in considerazione sia del fatto che il difensore civico è stato abolito a livello comunale (con la legge finanziaria per il 2010) sia della non uniforme diffusione della figura del difensore civico provinciale, specialmente in alcune regioni meridionali nelle quali si riscontra la totale carenza dei difensori civici provinciali oltre all'assenza di quello regionale (ciò avviene, ad esempio in Puglia e in Calabria).

La Commissione resta, inoltre, sempre un punto di riferimento fondamentale in materia di accesso ai documenti, anche a livello degli Enti locali rientranti in ambiti territoriali regolarmente forniti di difensore civico, continuando sempre ad esprimersi in tale settore, se non nella sede giustiziale riservata al difensore civico, comunque in sede consultiva ai sensi dell'articolo 27 della legge 241/'90, fornendo il proprio orientamento interpretativo agli organi di governo delle amministrazioni locali che ne facciano richiesta, specialmente con riferimento al peculiare diritto di accesso

spettante ai cittadini residenti nei confronti degli atti comunali e ai consiglieri comunali e provinciali, ai sensi del TUEL.

La seguente figura 22 distingue i ricorsi presentati nel 2016 contro le amministrazioni locali da quelli rivolti avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Osservando il grafico, si può rilevare che, nell'anno 2016, l'86% dei ricorsi è rivolto avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali e il 14% dei ricorsi è contro le regioni e gli enti locali (nel 2015 l'84,7% dei ricorsi era contro le amministrazioni dello Stato e il 15,3% contro regioni ed enti locali). Si registra nel 2016 un lieve decremento del dato statistico inerente l'attività giustiziale della Commissione per l'accesso nei confronti di Regioni ed enti locali rispetto al 2015.⁴¹

Tale fenomeno non è tuttavia indice di una diminuita fruizione da parte dei cittadini della tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso nei confronti degli enti locali sprovvisti di difensore civico offerta dalla Commissione, tutela che anzi si è sostanzialmente intensificata nel corso del 2016, stante la perdurante inesistenza del difensore civico in diversi ambiti regionali (Calabria, Sicilia Puglia, Campania). La flessione del dato statistico del 2016 rispetto al 2015 deriva infatti quale diretta conseguenza del nuovo orientamento procedurale affermatosi presso la Commissione che nel 2016 ha ritenuto di limitare le proprie pronunce di inammissibilità per incompetenza disponendo la trasmissione diretta dei ricorsi ai difensori civici competenti per territorio da parte della segreteria.

⁴¹ Nel 2014, solo il 14,4% dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso era rivolto contro Regioni ed Enti locali e l'85,6% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali. In particolare, l'incremento dei ricorsi contro gli enti locali esaminati dalla Commissione per l'accesso nel 2015 è pari allo 0,9% in diminuzione rispetto al dato incrementale registrato nel 2014, in cui si osservava un aumento dei ricorsi contro Regioni ed enti locali pari all'1,7% rispetto al dato misurato nel 2013 che era pari al 12,7%. Nell'anno 2013 il 12,7% dei ricorsi era infatti stato rivolto contro regioni ed enti locali, e l'87,3% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; nel 2012 il 10,3% dei ricorsi era contro Regioni ed enti locali e l'89,7% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; nel 2011 contro Regioni ed Enti locali nel complesso, erano stati presentati alla Commissione per l'accesso il 10,8% dei ricorsi e l'89,2% era rivolto nei confronti delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.