

line (06/67796700) e attraverso la casella di posta elettronica certificata dedicate interamente alla Commissione per l'accesso, diretta non solo ai cittadini ma anche alle amministrazioni.

In particolare, come si può evincere osservando la **Figura 6**, i ricorsi sono stati 1045 nel 2012; 701 nel 2011; 603 nel 2010; 479 nel 2009; 426 nel 2008, 361 nel 2007 e 125 nel 2006.

Ciò testimonia la sempre maggiore rilevanza delle funzioni *giustiziali* svolte attraverso il rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione, che è divenuto - anche grazie all'introduzione della possibilità di presentare i ricorsi a mezzo PEC - uno strumento diffusamente conosciuto ed utilizzato da un sempre maggior numero di cittadini per dirimere i contrasti e le controversie in materia d'accesso ai documenti con la pubblica amministrazione, in luogo del ricorso in sede giurisdizionale, determinando di conseguenza anche un crescente connesso effetto deflattivo sul contenzioso dinanzi ai TAR in materia d'accesso (di cui si dirà più nel dettaglio nel capitolo 11- figure 21 e 22).

4. La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi e la trasparenza amministrativa

La Commissione per l'accesso si è trovata, diverse volte, a doversi pronunciare, nel corso del 2012, sia in sede consultiva che in sede giustiziale, circa l'applicabilità o meno dell'accesso ex lege 241/90 ai documenti amministrativi rientranti nella categoria degli organizzativi, per i quali vige il regime di trasparenza e visibilità assoluta da parte di tutti i cittadini, a prescindere dalla sussistenza di uno specifico e differenziato interesse all'accesso in capo al richiedente, in quanto, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150⁶, sono assoggettati all'obbligo di pubblicazione sui siti delle pubbliche amministrazioni.

La posizione espressa dalla Commissione è stata nel senso della piena accessibilità di tutti gli atti e documenti organizzativi soggetti agli obblighi di pubblicazione, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in considerazione del fatto che sarebbe illogico e contraddittorio negare il diritto d'accesso a tali atti, ai soggetti che li richiedano in quanto aventi la titolarità di un interesse diretto all'accesso ai sensi della legge n. 241 del 1990, atteso il principio di piena visibilità consentita a tutti i cittadini.

Nello specifico, la Commissione si è espressa nel corso dell'anno 2012 nel senso della piena trasparenza amministrativa, stabilendo l'obbligo di pubblicazione dei provvedimenti di liquidazione delle competenze al personale e dei compensi corrisposti e la conseguente accessibilità totale di tali atti.

In particolare, nel parere n. 2.1 espresso il 3 luglio 2012 la Commissione ha affermato, tra l'altro che, ai sensi dell'art. 11 comma 1 del d.lgs. n. 150/2009, la trasparenza amministrativa è intesa come "...accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e dell'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali.

In tale ottica, "ogni amministrazione provvede alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati sui propri siti istituzionali" (art. 11 comma 4).

L'amministrazione ha, peraltro, l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e sulle componenti legate alla retribuzione di risultato nonché le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo, ai sensi dell'articolo 11, comma 8, lettere g) e h) del d.lgs. n. 150 del 2009. (Vedi Parere della Commissione per l'accesso n. 2.1 del 3 luglio 2012)

Successivamente, la legge anticorruzione n. 190 del 2012, all'articolo 1, comma 35, ha delegato al Governo "il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle

⁶ L'articolo 11 del decreto legislativo n. 150 del 2009 è stato abrogato dal decreto legislativo n. 33 del 2013, che ne ha sostanzialmente ripreso i principi e i contenuti, ampliando la portata della trasparenza organizzativa dell'amministrazione, confermando l'obbligo di pubblicazione sui siti internet istituzionali degli atti organizzativi e relativi all'esercizio dei servizi pubblici e alla misurazione delle prestazioni e introducendo il nuovo istituto dell'accesso civico, quale strumento offerto al cittadino per vigilare sul corretto, efficace ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

pubbliche amministrazioni". Al successivo comma 36 ha precisato che la delega attiene al livello essenziale delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione — *"a fini di contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione"*.⁷

⁷ In attuazione della legge delega n.190 del 2012, è stato emanato il d.lgs. n 33 del 2013 che all'articolo 1 stabilisce il principio generale di trasparenza posto a salvaguardia dell'efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche. In particolare, il principio di trasparenza è inteso come *"accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*. L'art. 5 del d.lgs. n.33/2013 ha introdotto, a tutela del principio di trasparenza, uno specifico *"accesso civico"*, finalizzato ad ottenere la pubblicazione di quei *"documenti, informazioni o dati"* che malgrado rientrino nell'obbligo di pubblicazione, non siano stati pubblicati.

5. La natura delle funzioni giustiziali della Commissione per l'accesso

Dopo le innovazioni introdotte con la legge n. 15 del 2005, in dottrina e in giurisprudenza sono state avanzate ipotesi, sulla natura del ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Le funzioni disciplinate dall'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990 si riflettono, altresì, sulla natura giuridica da riconoscere alla Commissione per l'accesso.

Per ciò che riguarda la natura del ricorso, l'orientamento giurisprudenziale maggiormente consolidato è quello di ritenere che il rimedio amministrativo, introdotto dall'articolo 25, legge n. 241/90, costituisca un ricorso gerarchico improprio, presso un organo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

Emblematica al riguardo è la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, intervenuta poco prima del varo della riforma, secondo cui non sussiste *“in astratto alcun motivo di ordine giuridico per escludere che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.). E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'art. 25 della legge n. 241/90 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico (che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell'Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge stessa (anch'esso configurabile come ricorso gerarchico improprio)”*.

L'Atto del Senato n. 1281, al quale fa riferimento la sentenza, divenuto poi la legge n. 15 del 2005, definisce esso stesso il ricorso alla Commissione quale *ricorso gerarchico improprio*, e, la relativa procedura, di carattere *giustiziale*. Infatti, come si legge nel testo dell'Atto, *“Gli inconvenienti e le lacune riscontrate nella sua attività e segnalate ripetutamente nelle relazioni annuali presentate al Parlamento nell'esercizio delle competenze di referto, attribuite dall'articolo 27 della legge, hanno indotto a formulare alcune proposte di modifica, in particolare, mediante la previsione di un ricorso gerarchico improprio nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; con ciò affiancandosi, ed anzi illustrandone meglio il contenuto, alla procedura giustiziale già prevista dinanzi al difensore civico”*.

Inoltre, sempre ad avviso del Consiglio, *“avverso tale conclusione non sussistono, del resto, neppure motivi di carattere più generale, dal momento che ritenere ammissibile anche un rimedio di tipo amministrativo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso del cittadino nei confronti dell'amministrazione, tenuto anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, mentre l'indirizzo opposto favorisce quella situazione di “silenzio ostilmente preordinato” a favorire l'opacità dell'azione Amministrativa, che la giurisprudenza di questo Consiglio ha da tempo stigmatizzato. Di conseguenza, attesa la dichiarata finalità di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, la scelta interpretativa non può che essere nel senso dell'ammissibilità, tenuto anche conto della costituzionalizzazione del*

principio di sussidiarietà, secondo cui l'autorità adita dovrebbe assicurare tutte le utilità di sua competenza senza che si debba ricorrere ad una sede superiore".

Lo stesso T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675 ha aderito alla tesi che assegna a tale rimedio natura di ricorso amministrativo, osservando che le norme di legge e regolamentari che delineano il procedimento innanzi alla Commissione, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale.

Il T.A.R. Lazio, in particolare, ha osservato che: *"il trasferimento in sede giurisdizionale di una controversia instaurata in sede gerarchica possa avvenire solo quando il procedimento giustiziale sia stato correttamente instaurato, ciò discendendo dalla necessità di evitare facili elusioni del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione innanzi al giudice. Tale principio è applicabile anche all'actio ad exhibendum in quanto, come chiarito da Cons. Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6, la natura impugnatoria del relativo ricorso prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante".*

Ha aggiunto, inoltre che: *"verificata la rituale introduzione del rimedio da parte del giudice anche dell'originario provvedimento impeditivo dell'accesso - se, beninteso, la relativa domanda faccia parte del petitum - ciò potendosi desumere: a) dal tenore dei ridetti commi 4 e 5 dell'art. 25, dai quali risulta che l'azione giurisdizionale ha ad oggetto le "determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso" ancorché sia stata previamente adita la Commissione; b) in via sistematica, dalle finalità di semplificazione e di favor perseguite dalla normativa in esame, dovendosi altresì tener conto della circostanza che l'accesso ai documenti amministrativi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117, secondo comma, lettera m, Cost."*

Per ciò che riguarda la natura giuridica dell'organo, è riscontrabile una parziale discrasia fra le funzioni attribuite alla Commissione e la sua veste formale.

Infatti, la Commissione è nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è incardinata nella struttura burocratica della Presidenza. Tuttavia il fatto che l'orientamento della giurisprudenza sia concorde nel ritenere che il ricorso abbia natura di ricorso gerarchico improprio, non può che riflettersi sulla natura giuridica da riconoscere alla Commissione.

Si è ipotizzata anche la configurazione della Commissione come autorità indipendente, poiché le funzioni svolte postulano una posizione di imparzialità e la sua composizione la rende in qualche modo più rappresentativa dello Stato-comunità che non dello Stato-apparato.

Benché la novella del 2005 non abbia riconosciuto esplicitamente alla Commissione la natura di autorità indipendente, essa ha comunque introdotto innovazioni che ne potenziano le caratteristiche di neutralità e paragiurisdizionalità.

Da un lato, infatti, alla Commissione sono state assegnate funzioni paragiurisdizionali o giustiziali con finalità deflattive del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo in materia di accesso, dall'altro, è stata modificata la sua composizione. Sono stati ridotti da quattro ad uno i membri rappresentanti del potere esecutivo e da quattro a due i membri rappresentanti dell'accademia, lasciando invariata la rappresentanza dei poteri legislativo e giudiziario e la competenza alla loro designazione, con conseguente potenziamento delle

caratteristiche di neutralità ed imparzialità. Successivamente la composizione è stata ulteriormente ridotta portando da due ad uno i professori universitari ed è stato soppresso un dirigente ministeriale (per il dettaglio della composizione della Commissione vedi il precedente Capitolo 1).

Del pari, coerente con tali finalità appare la norma che equiordina la Commissione per l'accesso al Garante per la protezione dei dati personali (cioè ad una Autorità indipendente) in caso di interferenza fra i relativi procedimenti.

Nei ricorsi presentati innanzi alla Commissione, può essere richiesto il parere al Garante e nel caso di ricorso presentato al Garante, può essere richiesto il parere alla Commissione.

Il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 stabilisce infatti: *“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”*.

Analizzando nel concreto le attività della Commissione, giova evidenziare che, come mostrato nella precedente **Figura 6**, a partire dal 2007 vi è stato un netto rafforzamento del ruolo giustiziale. Ad una parziale flessione nell'attività consultiva è corrisposto, infatti, un fortissimo incremento del numero dei ricorsi decisi.

Si può notare, infatti, che nel 2012 le decisioni emesse dalla Commissione hanno raggiunto il ragguardevole numero di 1045 (a fronte delle 701 del 2011) mentre i pareri resi nel 2012 sono scesi a 135 (contro i 197 del 2011).

Per ciò che riguarda poi la deflazione del contenzioso innanzi al giudice amministrativo, appare significativo il confronto tra l'esiguità del numero di ricorsi presentati al T.A.R. nell'anno 2012, pari a 22, a fronte delle 1045 decisioni della Commissione per l'accesso.

Il numero elevatissimo di decisioni, la totale gratuità e speditezza del procedimento, l'immediatezza della tutela hanno fatto sì che il ricorso alla Commissione si ponga in una posizione di sostanziale alternatività rispetto al ricorso al T.A.R..

Le funzioni giustiziali e di deflazione del contenzioso in materia di accesso sono state attuate pur in mancanza di quei poteri coercitivi, sostitutivi e sanzionatori che sarebbero necessari e auspicabili al fine di rendere effettiva la funzione di vigilanza svolta in qualità di “guardiana della trasparenza” dalla Commissione per l'accesso.

Inoltre, pur senza godere formalmente di piene garanzie di indipendenza e neutralità, la Commissione ha sempre svolto il suo compito in piena libertà e con imparzialità di giudizio, privilegiando interpretazioni estensive del diritto di accesso in coerenza con una funzione concepita come quella di garante del principio di trasparenza.

Come mostrano i dati illustrati nel dettaglio nel seguente paragrafo 5.1, la percentuale di ricorsi per i quali è stata dichiarata la cessata materia del contendere è stata pari, nel 2012, al 9,8%. La circostanza che le amministrazioni, sempre più numerose, consentano l'accesso nelle more della decisione del ricorso può essere interpretato come una prova del fatto che la Commissione, pur non essendo dotata di poteri coercitivi, esercita tuttavia un'efficace *moral suasion* nei confronti delle amministrazioni, che sono incentivate a consentire l'accesso⁸.

Al consolidarsi di alcuni principi e all'interpretazione delle regole di trasparenza hanno contribuito pertanto sia le sentenze dei giudici amministrativi, sia le decisioni della Commissione.

Tale evoluzione non ha mancato di influenzare i più recenti interventi del legislatore, che hanno considerevolmente ampliato l'ambito e la portata del dovere di trasparenza delle pubbliche amministrazioni (si veda, il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 e in particolare l'art. 11 che ha introdotto il principio della trasparenza organizzativa e, da ultimo, il decreto lgs. n. 33 del 2013 che ha abrogato il citato articolo 11, riprendendone i principi e ampliandone la portata)⁹.

Il ruolo attribuito alla Commissione dalla legge n. 241 del 1990 deve inoltre essere inquadrato nell'ambito del diritto dell'Unione europea e in particolare dell'obbligo di trasparenza rivolto ad attestare il rispetto delle norme fondamentali dell'UE, ed in particolare il rispetto dei principi di non discriminazione in base alla nazionalità e della parità di trattamento, sanciti dagli articoli 12, 43 e 49 del Trattato.

Nel quadro della normativa europea, infatti, le informazioni e i documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni costituiscono un'opportunità piuttosto che un vincolo. La direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003 ha già da tempo invitato gli Stati ad un generale riutilizzo di tutti i documenti generalmente disponibili in possesso del settore pubblico, allo scopo sia di consentire "l'evoluzione verso la società dell'informazione e della conoscenza" sia di "consentire alle imprese europee di sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazioni di posti di lavoro"; e, com'è noto, di recente si è giunti a prevedere che l'interesse pubblico alla trasparenza possa giustificare che i documenti dello Stato in possesso delle istituzioni europee siano resi accessibili a chiunque anche nell'ipotesi che lo Stato ne abbia negato la divulgazione.

L'elevato numero dei ricorsi decisi e la funzione di deflazione del contenzioso mostrano quindi come la Commissione si ponga quale struttura unica e particolare nell'ordinamento giuridico italiano a garanzia del diritto di accesso

⁸ Per il dettaglio degli esiti dei ricorsi alla Commissione vedi le **figure 9 e 10**

⁹ Per un approfondimento sulla tematica vedi il Capitolo 4 - La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi e la trasparenza amministrativa

dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e dei soggetti privati gestori di pubblici servizi.

Alla luce di questi principi non può che emergere l'eccezionalità del ruolo della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, che ha sinora costituito – con minima spesa per l'erario (i componenti della Commissione non percepiscono alcun compenso) e a costo zero per gli interessati – una sede amministrativa giustiziale di impulso alla cultura e all'effettività non solo del diritto di accesso, ma anche delle situazioni ad esso collegate quali la trasparenza e la tutela dei dati personali. Essa svolge quindi un importante ruolo di aderenza reale alla giustizia come valore costituzionale, attuando il principio della Costituzione che garantisce la tutela dei diritti e degli interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione.

5.1 I ricorsi dinanzi alla Commissione per l'accesso – la procedura

In caso 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 richiesta di riesame del diniego alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

La procedura è molto snella, 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 può essere proposto 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 anche dal controinteressato all'accesso avverso le determinazioni che consentono l'accesso ed è completamente gratuito e non richiede particolari formalismi.

E' trasmesso mediante raccomandata o a mezzo Fax ovvero per via telematica alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Nel 2012 (come si è visto nel capitolo 2 – **Figura 2**) 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.

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.

5.2 Gli esiti dei ricorsi nell'anno 2012

Nell'anno 2012, nonostante il considerevole aumento dei ricorsi proposti - mostrato nella precedente **Figura 6** -, la Commissione per l'accesso ha comunque, come negli anni precedenti, deciso tempestivamente tutti i ricorsi.

Il raggiungimento di tale obiettivo ha comportato un carico di lavoro per ogni seduta sempre crescente, come risulta dalla **Figura 7**, recante il dettaglio dei lavori della Commissione nel corso dell'anno 2012, dalla quale si evince che la Commissione si è riunita 17 volte ed ha esaminato un totale di 1047 ricorsi e 135 pareri, per una media di circa 63 ricorsi e 8 pareri a seduta, con picchi di oltre 70 ricorsi a seduta nei mesi di febbraio, maggio, novembre e di oltre 100 ricorsi a seduta nel mese di marzo 2012.

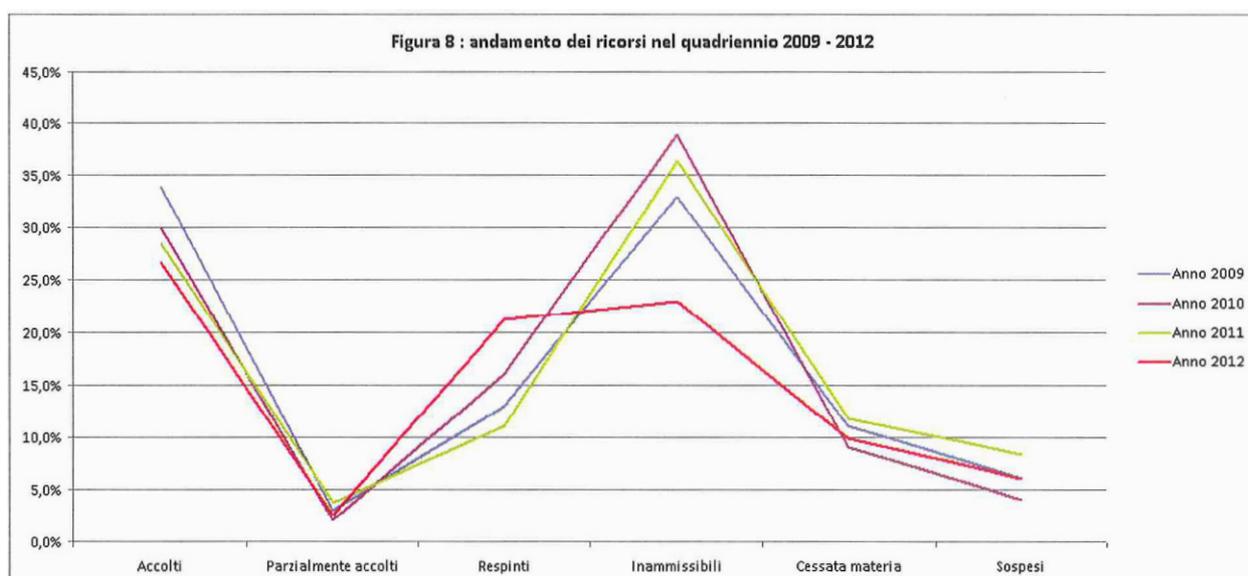
Figura 7: dettaglio dei lavori della Commissione nell'anno 2012

Data	Pareri 2.0	Ricorsi 3.0	Fuori Sacco 4.0		
	Totale	Totale	Pareri	Ricorsi	Totale
17/01/2012	6	45	1		1
01/02/2012	9	37	1	2	3
28/02/2012	9	77	4		4
12/03/2012	3	110	1		1
27/03/2012	8	66			0
17/04/2012	9	61			0
11/05/2012	4	70			0
29/05/2012	8	41		1	1
14/06/2012	9	45		2	2
03/07/2012	5	45		1	1
24/07/2012	7	65		1	1
11/09/2012	7	52			0
25/09/2012	2	56			0
23/10/2012	11	59	2	1	3
13/11/2012	10	76	1		1
27/11/2012	10	63			0
20/12/2012	8	69			0
TOTALE	125	1037	10	8	18

<i>Totale Generale Pareri</i>	<i>Totale Generale Ricorsi</i>
135	1045

L'informatizzazione e la dematerializzazione dei lavori della Commissione, attraverso la creazione del fascicolo elettronico e l'utilizzo del sito intranet riservato per la lavorazione on line e della PEC (vedi capitolo 2 – **figure 1 e 2**) hanno reso più agili e veloci i lavori della Commissione, consentendo di raggiungere, nel corso del 2012, livelli sempre maggiori di efficienza e produttività. Inoltre, la pubblicazione sul sito internet 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, come detto, oggetto di pubblicazioni specifiche e sono liberamente consultabili da parte dei cittadini sul sito web: www.commissioneaccesso.it (vedi capitolo 2 – figura 3)

Figura 8: andamento dei ricorsi nel quadriennio 2009-2012



Nella **Figura 8** è messo a confronto l'esito dei ricorsi negli anni 2009, 2010, 2011 e 2012.

Esaminando il grafico sopra riportato si può notare che nei quattro 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, nell'anno 2009, mentre si osservava già un deciso decremento delle pronunce d'inammissibilità nel 2011, ancora più accentuato nel 2012.

Il dato del 2012, soprattutto se rapportato 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 registra inoltre, una leggera flessione delle pronunce di improcedibilità per cessazione della materia del contendere che nel 2012 sono state il 9,8% (nel 2011 erano state l'11,8%, contro il 9,7% del 2010 e l'11% del 2009).

Deve osservarsi al riguardo che il persistente alto numero di pronunce di improcedibilità (nel 2012 nel complesso sono stasate 102), denota la 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 9 e 10** mostrano nel dettaglio l'andamento degli esiti dei ricorsi nell'anno 2012.

Nel 2012 i ricorsi dichiarati inammissibili sono stati solo 240 su un totale di 1045 ricorsi decisi nel corso dell'anno, per una percentuale pari al 23% in forte diminuzione rispetto al 2011 (nel 2011 i ricorsi dichiarati inammissibili erano stati 214 su un totale di 701 ricorsi decisi, per una percentuale pari al 36,5%, già in netta decrescita rispetto al dato registrato nell'anno 2010, pari al 39%).

Il numero ancora relativamente alto di inammissibilità è determinato anche 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).

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 dichiarati irricevibili, perché presentati tardivamente, nell'anno 2012, sono pari al 10,7% dei ricorsi presentati (nel 2011 erano pari al 6 %).

I ricorsi accolti sono stati in totale 279, cui si devono 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 i 102 ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere, avendo, comunque, in tali casi, le amministrazioni interamente soddisfatto la

pretesa di parte ricorrente, concedendo l'accesso ai chiesti documenti nelle more della trattazione del ricorso dinanzi alla Commissione per l'accesso.

Il dato complessivo porta ad una percentuale di esiti favorevoli al ricorrente pari a circa il 40% dei casi (in leggera flessione rispetto all'anno 2011 in cui si era registrato, nel complesso, il 44% di esiti favorevoli).

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 state nel 2012 in totale solo 63, pari a circa il 6,1% del totale delle decisioni, dunque in netta flessione rispetto all'anno 2011, in cui le decisioni interlocutorie di sospensione erano state pari all'8,3%.

Il dato conferma una sempre maggiore consapevolezza delle corrette procedure da parte sia dei cittadini ricorrenti che delle amministrazioni resistenti.

I ricorsi respinti sono stati, nell'anno 2012, 223, pari al 21,3%. (i ricorsi respinti erano stati pari all'11% nel 2011, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009).

Figura 9: esito dei ricorsi nel 2012

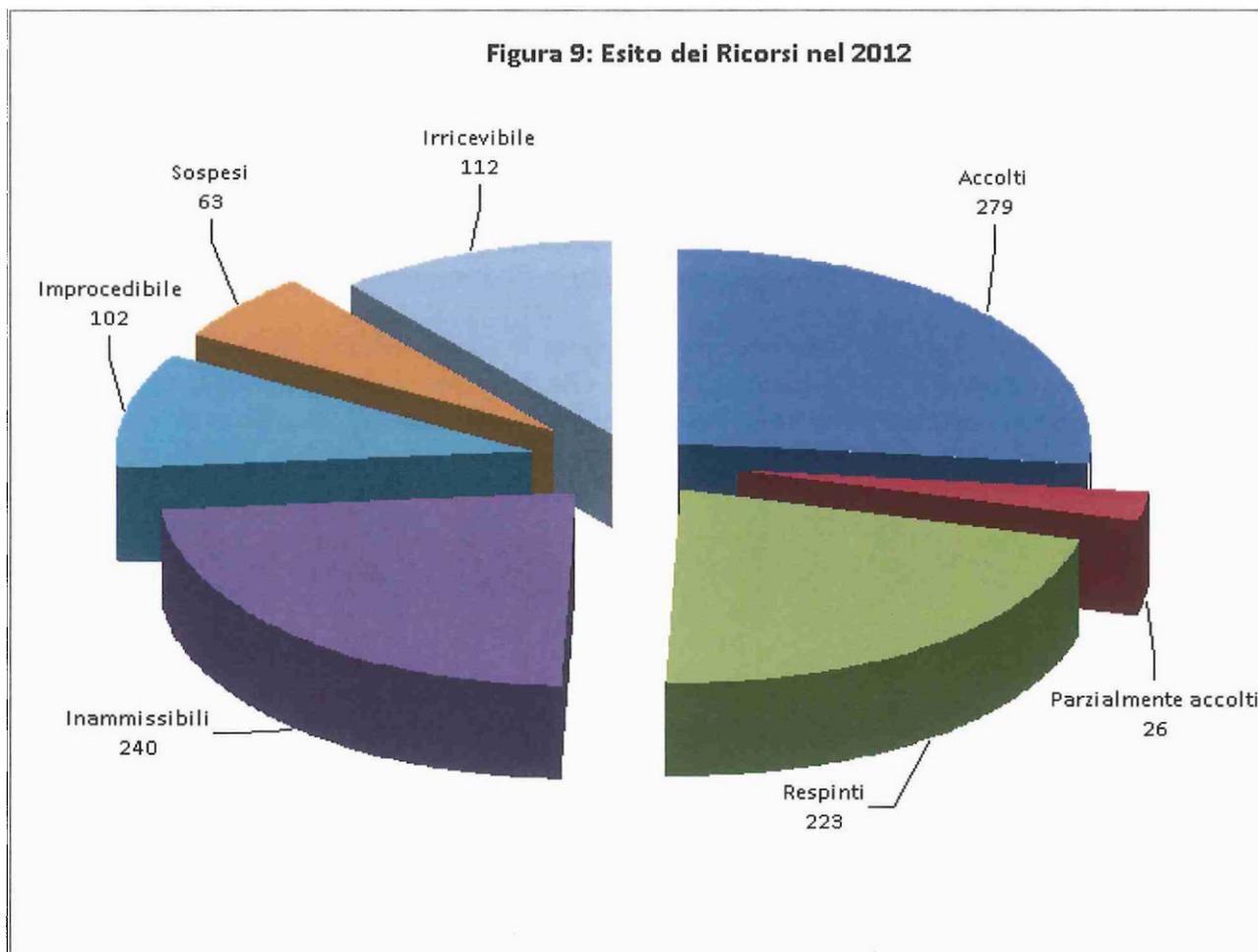


Figura 10: esito dei ricorsi nell'anno 2012 in percentuale