

3.4 Il sito intranet riservato ai Componenti della Commissione per la lavorazione telematica dei ricorsi e dei pareri

Nel corso del 2014, il Dipartimento ha svolto la sua attività secondo le modalità informatiche già avviate negli anni precedenti, consentendo una sempre maggiore celerità dei lavori della Commissione per l'accesso ed un notevole risparmio dei costi per l'amministrazione, connesso alla completa abolizione della documentazione cartacea attinente ai lavori della Commissione.

Grazie alla dematerializzazione posta in essere, infatti, tutte le riunioni plenarie della Commissione si sono svolte in modalità totalmente informatizzata, mediante la consultazione di un "fascicolo virtuale" in formato elettronico presso le postazioni informatiche messe a disposizione di ciascun componente.

Il sistema classico di fascicolazione cartacea è stato definitivamente abbandonato (l'utilizzo del cartaceo negli anni precedenti comportava la produzione, in occasione di ogni singola riunione, di un fascicolo cartaceo di seduta formato, in media, da mille pagine che veniva riprodotto, sempre in cartaceo, in venti copie distribuite a tutti i componenti della Commissione ed agli esperti); per ogni seduta della Commissione, si risparmiavano, in media, ventimila fogli di carta.

Poiché nel corso del 2014 la Commissione si è riunita 15 volte, come nel 2013²¹, il risparmio effettivo di carta per l'intero anno di attività è stato pari a circa 300.000 fogli, pari a circa 600 risme di carta.

La dematerializzazione dei lavori della Commissione per l'accesso è stata ulteriormente potenziata anche attraverso l'utilizzo del sito intranet riservato <http://kt.palazzochigi.it> la cui implementazione è curata direttamente dalla struttura di supporto alla Commissione ed a cui possono accedere, attraverso l'uso di una password personale, esclusivamente i componenti della Commissione stessa, nonché gli esperti nominati ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990.

Grazie a tale piattaforma elettronica, la preparazione dei lavori e l'intera istruttoria delle sedute della Commissione (assegnazione dei ricorsi e dei quesiti ai relatori e agli esperti, predisposizione delle proposte di decisione e di parere ecc...) avviene unicamente "on line", consentendo a tutti i componenti della Commissione, di poter immediatamente visionare e scaricare, in tempo reale, i ricorsi, le memorie e tutta la documentazione man mano acquisita, inerente i lavori relativi alle riunioni plenarie della Commissione, nonché di inserire, a loro volta, documenti in formato Word e PDF.

Nelle figure 8, 9, 10, 11 e 12 è riportata la descrizione delle modalità d'utilizzo del sistema operativo impiegato dalla struttura di supporto e dai componenti della Commissione per l'accesso.

²¹ Per l'andamento del numero delle riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2013, vedi più avanti figura 10

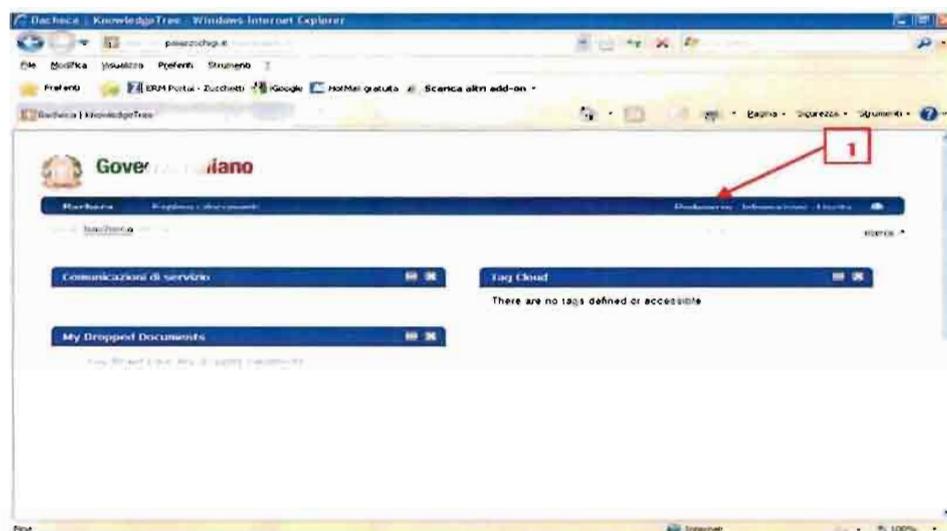
Figura 8: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento

Accedere al seguente link: <http://kt.palazzochigi.it/>

Nella seguente schermata inserire **Utente** e **Password** (se è il primo accesso il sistema chiederà di cambiare la password secondo le modalità richieste) e cliccare su **Accesso**



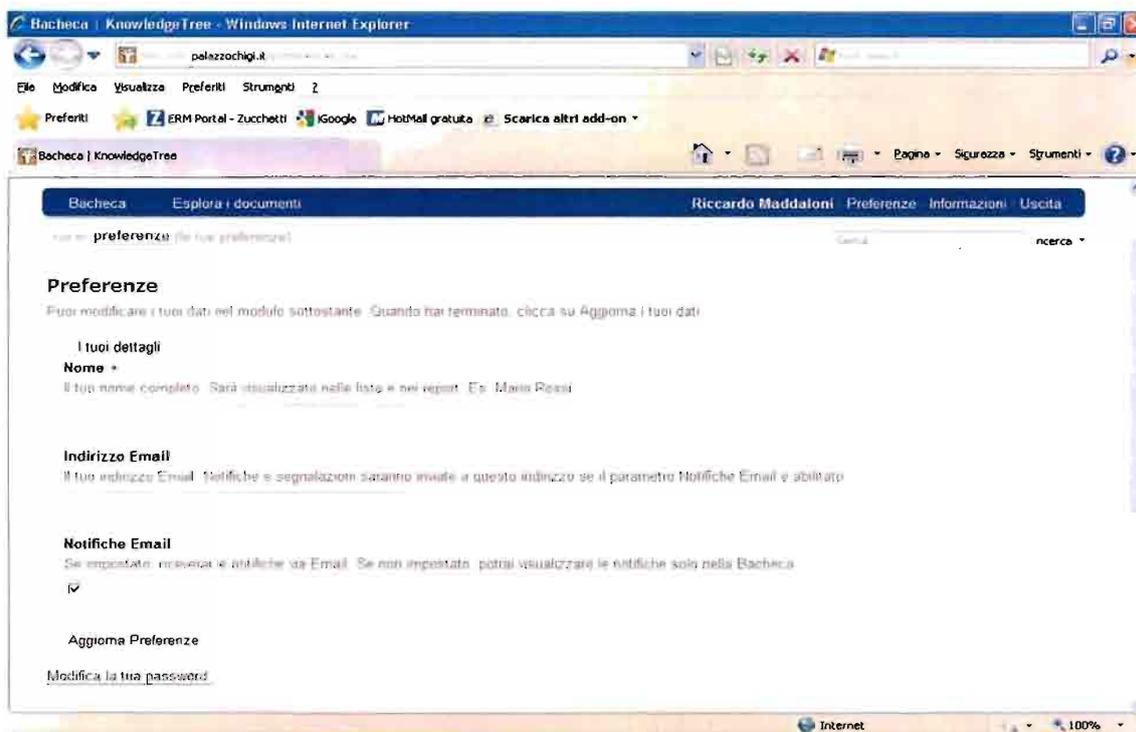
Successivamente apparirà la seguente schermata:



Seguire i seguenti procedimenti.

1. Cliccare in alto a destra su **Preferenze** e vi troverete nello stato di seguito riportato.

Figura 9: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento



2. Inserire nella casella **Nome** il vostro nome e cognome
3. Inserire nella casella **Indirizzo Email** la vostra e-mail
4. Cliccare all'interno della cella **Notifiche Email**
5. Cliccare su **Aggiorna Preferenze** e avete aggiornato i dati appena inseriti
6. Cliccare in alto su **Esplora i documenti** e vi troverete nella schermata delle cartelle presenti, come riportato, e cliccare sulla cartella **Plenum**

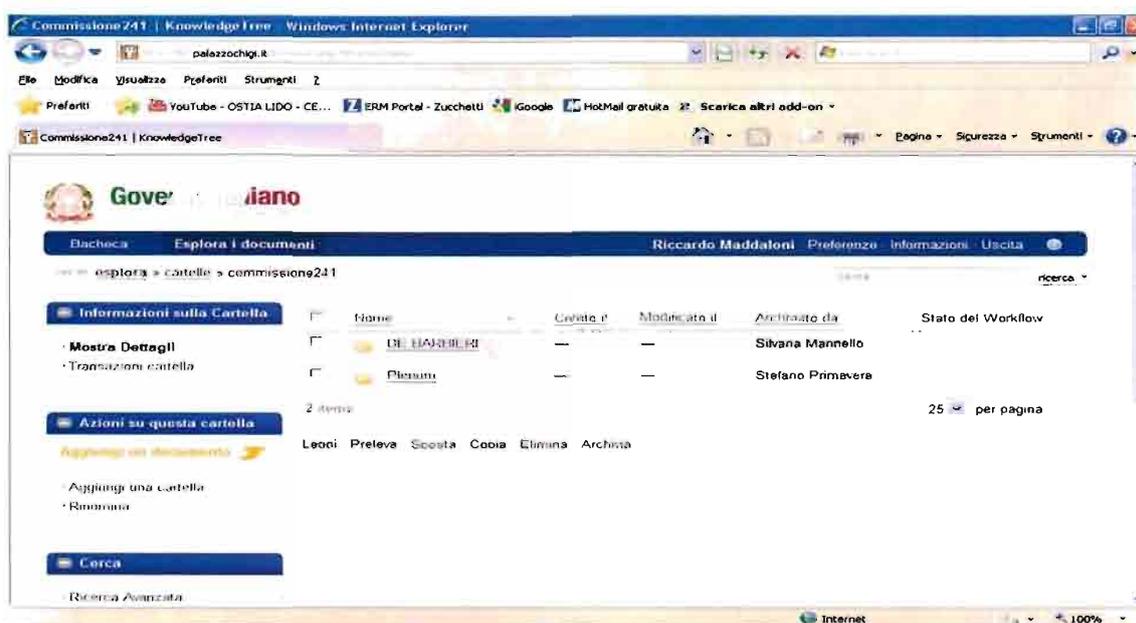


Figura 10: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento

Sotto la cartella **Plenum** troveremo sempre tre cartelle (come da esempio):

1. Cartella Storico Plenum
2. Cartella del plenum successivo in ordine temporale
3. Cartella del Plenum in corso non ancora terminato (successivamente passerà sotto la Cartella Storico Plenum)

The screenshot shows a web browser window titled "Plenum | KnowledgeTree - Windows Internet Explorer". The address bar shows "palazzochigi.it". The browser's menu bar includes "File", "Modifica", "Visualizza", "Preferiti", and "Strumenti". The browser's toolbar shows various icons and a search bar. The page content is for the "Plenum | KnowledgeTree" intranet. At the top, there is a navigation bar with "Bacheca", "Esplora i documenti", and user information for "Riccardo Maddaloni". Below this, there is a breadcrumb trail: "esplora > cartelle > commissione241 > plenum". A search bar is also present. The main content area displays a table of plenum cartelle. The table has columns for "Nome", "Creato il", "Modificato il", "Archiviato da", and "Stato del Workflow". Three items are listed:

Nome	Creato il	Modificato il	Archiviato da	Stato del Workflow
Cartella Storico Plenum	—	—	Riccardo Maddaloni	
Plenum 12 gennaio 2010	—	—	Roberto Mezzolla	
Plenum 15 dicembre 2009	—	—	Riccardo Maddaloni	

Below the table, there are options for "3 items" and "25 per pagina". A sidebar on the left contains sections like "Informazioni sulla Cartella" (with "Mostra Dettagli" and "Transazioni cartella" links) and "Azioni su questa cartella" (with "Aggiungi un documento", "Aggiungi una cartella", and "Rinomina" links). At the bottom, there is a "Cerca" button and a "Ricerca Avanzata" link.

Tralasciando la cartella al punto 1), passiamo ad analizzare le successive le quali, strutturalmente, sono praticamente identiche, ossia al loro interno hanno sempre due sottocartelle **PARERI** e **RICORSI**, le quali, a loro volta, all'interno avranno ulteriori sottocartelle univocamente individuate dal nome del Relatore (come da figure di seguito riportate).

Figura 11: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento

Se vogliamo inviare un file dei PARERI in corrispondenza del Relatore Mario Rossi, clicchiamo su PARERI, poi su Mario Rossi, poi nella colonna a sinistra (scritta arancione) clicchiamo su **Aggiungi un documento**, riempiamo tutti i campi e clicchiamo su **Aggiungi**.

The figure consists of two screenshots of the KnowledgeTree intranet interface, showing the process of adding a document to a specific document.

Top Screenshot: PARERI

The browser address bar shows: `http://kz.palazzochi.it/browse.php?FolderId=176`. The page title is "PARERI | KnowledgeTree". The breadcrumb trail is: `esplora > cartella > commissione241 > plenium > plenium 12 gennaio 2010`. The user is logged in as "Riccardo Maddaloni".

On the left, there is a sidebar with "Azioni su questa cartella" (Actions on this folder) containing the button "Aggiungi un documento" (Add a document).

The main content area shows a table of documents:

Nome	Creato il	Modificato il	Archiviato da	Stato del Workflow
PARERI	—	—	Roberto Mezzolla	
RICORSI	—	—	Roberto Mezzolla	

At the bottom of the table, it says "4 items" and "25 per pagina".

Bottom Screenshot: paren

The browser address bar shows: `http://kz.palazzochi.it/browse.php?FolderId=176`. The page title is "PARERI | KnowledgeTree". The breadcrumb trail is: `esplora > cartella > commissione241 > plenium > plenium 12 gennaio 2010 > paren`. The user is logged in as "Riccardo Maddaloni".

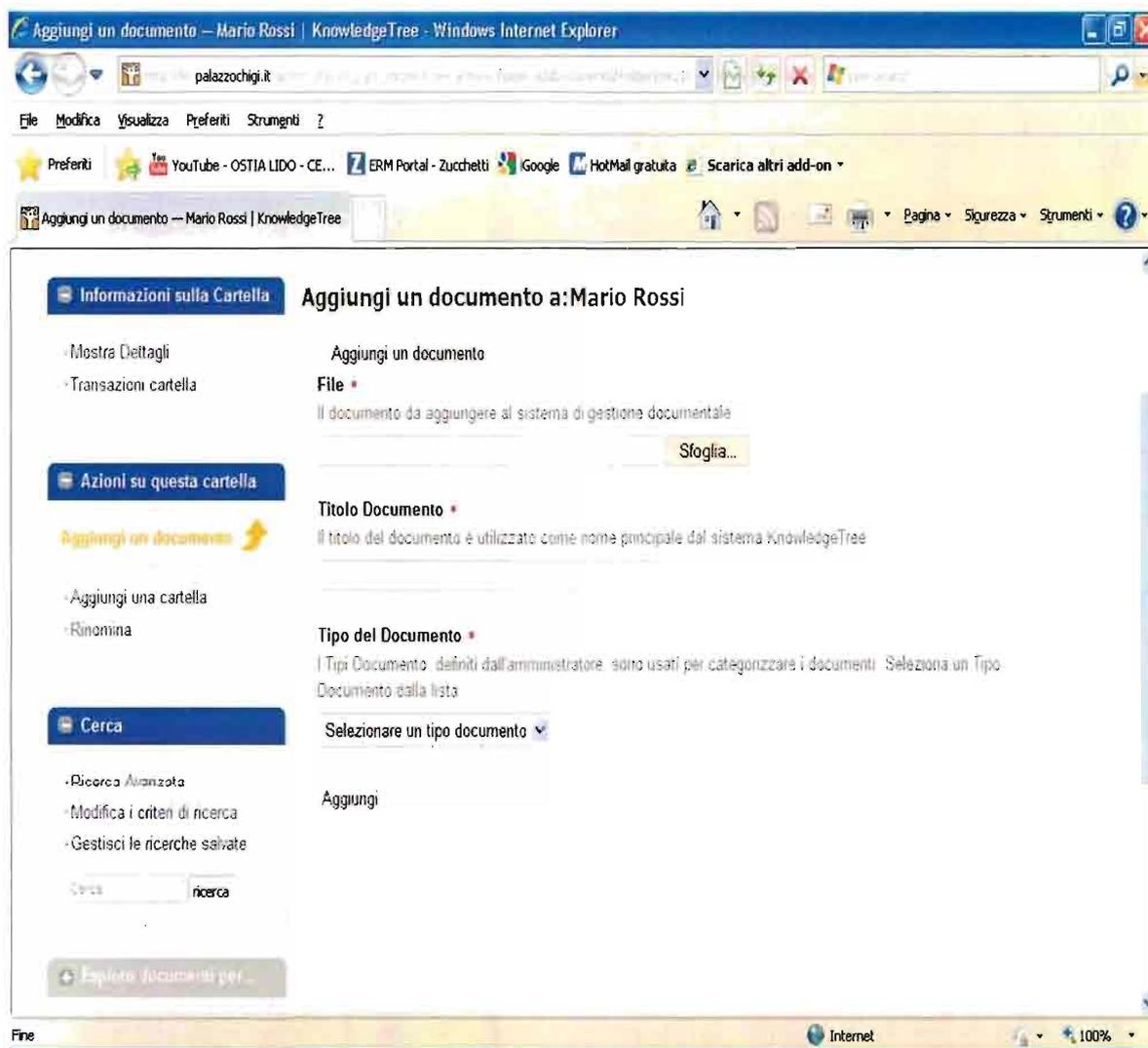
On the left, the "Azioni su questa cartella" sidebar is visible.

The main content area shows a table of documents:

Nome	Creato il	Modificato il	Archiviato da	Stato del Workflow
De Musso	—	—	Graziella Di Fabio	
Giacchetti	—	—	Graziella Di Fabio	
Mancini	—	—	Graziella Di Fabio	
Mario Rossi	—	—	Riccardo Maddaloni	

At the bottom of the table, it says "4 items" and "25 per pagina".

Figura 12: Il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento



3.5 La casella di P.E.C. della Commissione per l'accesso

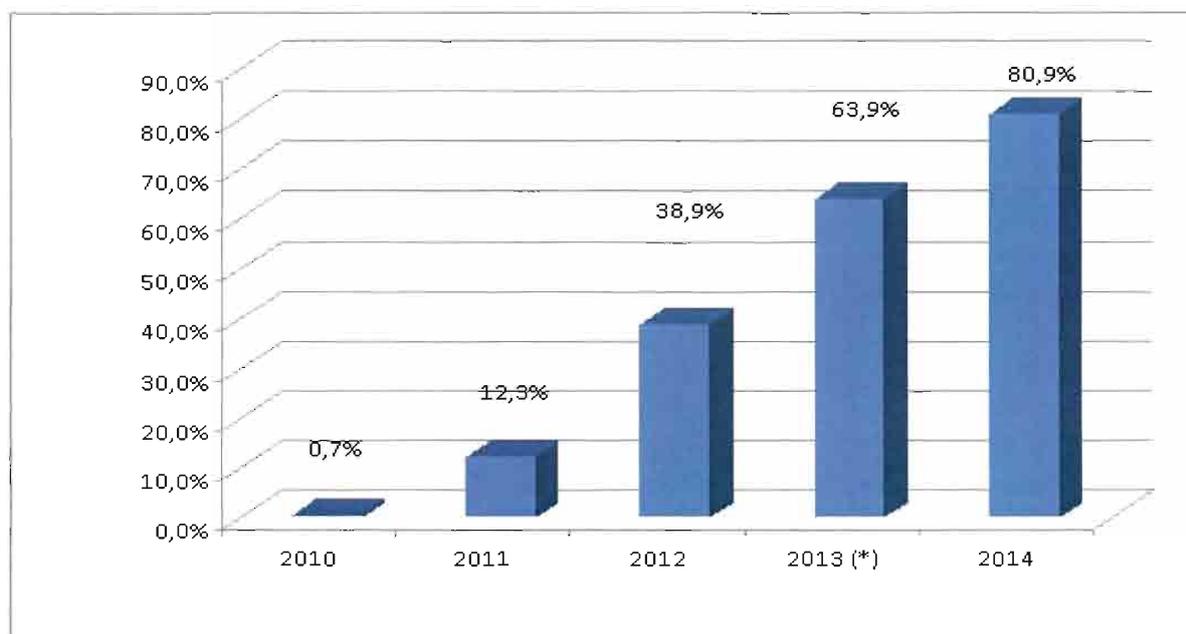
Ai sensi dell'articolo 12, comma 1 del d.P.R. n. 184 del 2006, il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento dell'accesso ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso possono essere trasmessi, oltre che mediante raccomandata con avviso di ricevimento, anche a mezzo fax o per via telematica, nel rispetto della normativa anche regolamentare, vigente.

Conseguentemente, la Commissione per l'accesso, a partire dall'anno 2006, ha iniziato a ricevere ed a trattare regolarmente anche i ricorsi pervenuti non in forma cartacea ma a mezzo e-mail.

Successivamente, dal mese di dicembre 2010, la Commissione per l'accesso - pur continuando ad accettare sia i ricorsi pervenuti in forma cartacea, sia i ricorsi pervenuti a mezzo posta elettronica non certificata - si è dotata di una casella di posta elettronica certificata, che ha consentito, dato il valore legale della stessa, di poter trasmettere le decisioni esclusivamente in forma elettronica, omettendo l'invio cartaceo a mezzo raccomandata A.R., necessario nei soli casi in cui il ricorrente sia sprovvisto di PEC.

Ciò ha comportato un notevole risparmio di risorse, sia in termini di consumo di carta, sia di diminuzione di spese di spedizione delle decisioni.

Figura 13: Dematerializzazione ricorsi alla Commissione per l'accesso



Nel 2011, 2012 e 2013 il numero dei ricorrenti che si sono serviti della P.E.C., in luogo della posta cartacea, è andato sempre maggiormente crescendo.

Nel corso dell'anno 2014 si osserva una nuova forte espansione, rispetto al passato, dell'utilizzo della posta elettronica certificata, divenuto lo strumento principale per l'invio dei ricorsi da parte degli utenti, che negli anni precedenti inviavano prevalentemente in forma cartacea i ricorsi e le richieste di parere alla Commissione.

Come si evince dalla seguente figura 13, di seguito riportata, nel 2014 oltre l'80% è stato trattato in forma immateriale, attraverso l'invio delle memorie e delle decisioni esclusivamente in format elettronico, a mezzo PEC. Ciò ha comportato, oltre ad un risparmio di risorse economiche per l'erari (in termini di risparmio di spese postali e di risparmio di carta) anche una maggiore velocità nella spedizione e ricezione, con connessa implementazione dell'efficienza.

3.6 Massimazione on line delle decisioni e dei pareri

Nel 2014, la struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ha elaborato un progetto di Massimario On line delle decisioni e dei pareri resi dalla Commissione per l'accesso

L'apprezzamento incontrato, presso i cittadini, dalla Commissione per l'accesso per la propria opera di tutela in via amministrativa del diritto d'accesso è palesemente dimostrato dall'enorme numero di ricorsi presentati nel corso dell'anno 2014 pari a ben 1181, in aumento rispetto al 2013 (in totale nel corso dell'anno 2013 erano stati presentati 1095 ricorsi e nel 2014 1045)

In particolare, la Commissione per l'accesso attraverso le decisioni adottate si è soffermata sui rapporti tra le esigenze sottese all'esercizio del diritto d'accesso e le altre esigenze contrapposte, riconosciute meritevoli di tutela dal nostro ordinamento, sotto il profilo della riservatezza, riconoscendo la prevalenza del diritto d'accesso, quando necessario alla difesa della propria posizione giuridica soggettiva.

Inoltre, la Commissione si è pronunciata in materia di accesso ambientale, accesso endoprocedimentale, accesso agli atti nelle procedure concorsuali, accesso delle organizzazioni sindacali, accesso agli atti degli enti locali, con riferimento sia ai cittadini residenti che ai consiglieri comunali, confermando la prevalenza della norma speciale contenuta nel TUEL, che prevede un diritto d'accesso più ampio per i cittadini residenti rispetto alla disciplina generale prevista dalla legge n. 241 del 1990 e ribadendo il diritto d'accesso totale del consigliere comunale e provinciale a tutti gli atti e informazioni dell'ente locale, in funzione dello svolgimento del suo munus di consigliere.

Nell'anno 2014, si è registrato un aumento dei ricorsi trattati, che - come riportato nei grafici e nelle tabelle contenute nella presente relazione - hanno superato, per il terzo anno consecutivo, la ragguardevole quota dei 1000 ricorsi annui

Al riguardo si osserva che la Commissione, nonostante l'intervenuta riduzione del numero dei suoi componenti, che nel 2013 - in forza delle modifiche dell'articolo 27

della legge n. 241 del 1990²² - sono passati ad undici, compreso il Presidente, ha sempre deciso espressamente tutti i ricorsi presentati dai cittadini, senza mai far formare il silenzio rigetto per decorrenza dei termini, fornendo un efficace strumento di tutela, in via amministrativa, del diritto d'accesso.

Attraverso le proprie decisioni ed i propri pareri, la Commissione ha dunque continuato a svolgere nel 2014, sempre più intensamente, la propria funzione di tutela e di impulso in materia d'accesso ai documenti amministrativi, intervenendo, ai sensi degli articoli 25 e 27 della legge n. 241 del 1990, al fine di promuovere presso le pubbliche amministrazioni comportamenti sempre più aderenti ai principi di trasparenza ed imparzialità.

Il progetto di massimazione on line prederà in considerazione tutte le decisioni a partire dall'anno 2013 fino alle ultime che verranno adottate nel successivo 2015. Per i precedenti anni, fino a tutto il 2012, la massimazione delle decisioni è avvenuta attraverso la pubblicazione di volumi cartacei (in particolare il massimario delle decisioni e pareri, pubblicati in forma cartacea a cura della presidenza del consiglio dei Ministri. Tali pubblicazioni, erano poi inserite, annualmente, in copia elettronica in formato PDF, nel sito della Commissione per l'accesso. Dal 2013, si è soppressa la pubblicazione cartacea, attesi i costi derivanti dalla stessa. Il progetto è volto a migliorare la fruibilità delle massime della Commissione attraverso la pubblicazione on line.

- Nel sito dedicato è inserita mensilmente una selezione delle principali decisioni e pareri adottate.
- La raccolta, nella pagina dedicata del sito www.commissioneaccesso.it, delle decisioni più rilevanti della Commissione per l'accesso è arricchita da un massimario on line curato dalla Struttura di supporto alla Commissione per l'accesso.

L'attenzione posta all'aggiornamento mensile del massimario on line con l'inserimento dopo ogni riunione plenaria, delle massime tratte dalle decisioni e dai pareri della Commissione, coordinati tra loro per argomento trattato, danno alla raccolta di massime l'aspetto di un vero e proprio massimario on line delle pronunce della commissione per l'accesso che sarà di utilità, non solo agli studiosi della materia e ai funzionari pubblici, tenuti quotidianamente ad applicare la disciplina dell'accesso ma anche e, soprattutto, ai cittadini, nell'ottica di una sempre maggiore vicinanza della

²² In particolare, l'articolo 47 *-bis* della citata legge 9 agosto 2013, n. 98, recante la rubrica (*Misure per garantire la piena funzionalità e semplificare l'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*) ha apportato all'articolo 27, comma 2, della legge n. 241 del 1990, che disciplina la composizione della Commissione per l'accesso, le seguenti modificazioni: 1) le parole: "è composta da dodici membri" sono sostituite dalle seguenti: "è composta da dieci membri"; 2) Dopo le parole: "Quattro scelte fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, "sono inserite le seguenti: "Anche in quiescenza"; 3) Le parole: "due fra i professori di ruolo" sono sostituite dalle seguenti: "e uno scelto fra i professori di ruolo"; 4) le parole: "e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici" sono soppresse. Lo stesso articolo 47-bis della legge n. 98 del 2013 ha inserito, dopo il comma 2, dell'articolo 27 della l. n. 241 del 1990, il comma 2-bis che recita: "La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti, per tre sedute consecutive, ne determina la decadenza". Inoltre, lo stesso articolo, al comma 2 prevede che la Commissione per l'accesso, così come da ultimo modificata, è ricostituita entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge 98 del 2013. Fino alla data di nuova costituzione, la Commissione continua ad operare nella precedente composizione. Infine il comma 3 sempre dell'articolo 47-bis ha soppresso il primo periodo del comma 6 dell'articolo 12 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, abrogando il quorum di sette componenti, precedentemente previsto per la regolarità delle sedute.]

pubblica amministrazione alle esigenze degli utenti, attraverso la piena affermazione del principio di trasparenza, indispensabile per realizzare una Pubblica Amministrazione imparziale ed efficiente, funzionale alla gestione ottimale della cosa pubblica.

Obiettivo di questo progetto - che prosegue la tradizione avviata con le precedenti pubblicazioni annuali dei massimari cartacei della Commissione per l'accesso - è di consentire ai cittadini di monitorare i progressi compiuti nell'implementazione dei principi ordinamentali di partecipazione e accesso ai documenti amministrativi, attraverso la consultazione *on line* delle massime delle decisioni e dei pareri della Commissione, pubblicate in tempo reale sul sito internet dedicato.

La Commissione contribuisce concretamente all'attuazione dei principi in materia di accesso ai documenti, sia nello svolgimento dell'attività consultiva sui regolamenti e quesiti, prestando alle pubbliche amministrazioni la consulenza necessaria per la realizzazione di un organico sistema di disciplina della materia, sia nello svolgimento della funzione giustiziale, attribuitale dal d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184. Dal giugno 2006, infatti, è stata introdotta una procedura aggiuntiva di ricorso, che permette al cittadino di ricorrere contro il diniego di accesso ad un documento anche in via amministrativa.

Pur non configurando uno strumento alternativo rispetto a quello giurisdizionale, il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi deve il suo successo non solo alla semplicità della procedura, ma anche alle modalità con le quali può essere presentato, senza costi e senza la necessaria assistenza di un difensore.

Negli ultimi anni, la Commissione per l'accesso è divenuta un riferimento primario in tema di garanzia della trasparenza non solo per i privati ma anche per le stesse amministrazioni.

I dati sui procedimenti attivati innanzi alla Commissione dal 2006 ad oggi non lasciano dubbi sul successo dell'organismo. Il numero dei ricorsi decisi, come si evince dalla tabella e dal grafico sulla attività della Commissione, allegati al presente progetto, è in costante ascesa, chiaro segno della capacità dell'organo di affrontare il delicato problema del bilanciamento del diritto di accesso con le altre situazioni giuridiche soggettive qualificate. Con le sue pronunce, la Commissione interpreta la normativa, definendo i limiti, le modalità di esercizio e il contenuto dell'accesso, anche attraverso un continuo dialogo con le pronunce giurisprudenziali in materia.

D'altro canto, il continuo incremento nel numero delle istanze e dei ricorsi rivolti alla Commissione indica che il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni si evolve attraverso una maggiore consapevolezza dei diritti esercitabili e della disponibilità di diverse vie per la tutela di diritti e interessi.

Il Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, che ospita la Commissione per l'accesso fin dalla sua istituzione, fornisce il supporto tecnico amministrativo all'organo. Dal 2009, il Dipartimento ha completamente informatizzato i lavori della Commissione per l'accesso, abbandonando, quindi, il sistema classico di fascicolazione cartacea dei ricorsi e dei documenti connessi a ciascuna delle richieste di parere e dei ricorsi presentati in commissione.

Il nuovo progetto, ideato nel 2014, nell'ottica del miglioramento del servizio erogato dalla struttura di supporto a vantaggio sia dei componenti della Commissione che del cittadino utente-ricorrente nonché delle amministrazioni resistenti, consiste nella

creazione di una apposita pagina web per la pubblicazione, on line, in tempo reale delle massime delle decisioni e dei pareri, in sostituzione della pubblicazione annuale dei massimari cartacei della Commissione, avvenuta fino al 2013.

Oltre al risparmio in termini di materiali impiegati e di costi di pubblicazione cartacea, la pubblicazione on line, una volta avviata, permette il recupero del tempo dedicato alle mere operazioni di fotocopiazione e fascicolazione e produce una sensazione di benessere organizzativo nei funzionari addetti alla massimazione on line e una migliore e più accurata razionalizzazione del lavoro, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità che devono orientare l'agire pubblico.

Il progetto di massimazione on line si pone, dunque, anche quale completamento del percorso di dematerializzazione dei lavori della Commissione per l'accesso, già posto in essere negli anni precedenti dalla struttura di supporto alla Commissione per l'accesso.

Il progetto di massimario on line consente di avere una completa panoramica, costantemente aggiornata delle attività della Commissione per l'accesso ed in particolare modo dell'opera di tutela, in via amministrativa del diritto d'accesso, in costante crescita negli ultimi anni, come è palesemente dimostrato dall'enorme numero di ricorsi presentati ogni anno alla Commissione.

Attraverso la massimazione on line sono state enucleate le principali tematiche giuridiche trattate dalla Commissione per l'accesso.

In particolare, la Commissione per l'accesso attraverso le decisioni adottate nel corso dell'anno 2013, che sono le prime ad essere oggetto di massimazione on line, si è soffermata sui rapporti tra le esigenze sottese all'esercizio del diritto d'accesso e le altre esigenze contrapposte, riconosciute meritevoli di tutela dal nostro ordinamento, sotto il profilo della riservatezza, riconoscendo la prevalenza del diritto d'accesso, quando necessario alla difesa della propria posizione giuridica soggettiva.

Inoltre, la Commissione si è pronunciata in materia di accesso ambientale, accesso endoprocedimentale, accesso agli atti nelle procedure concorsuali, accesso delle organizzazioni sindacali, accesso agli atti degli enti locali, con riferimento sia ai cittadini residenti che ai consiglieri comunali, confermando la prevalenza della norma speciale contenuta nel TUEL, che prevede un diritto d'accesso più ampio per i cittadini residenti rispetto alla disciplina generale prevista dalla legge n. 241 del 1990 e ribadendo il diritto d'accesso totale del consigliere comunale e provinciale a tutti gli atti e informazioni dell'ente locale, in funzione dello svolgimento del suo munus di consigliere.

Negli ultimi tre anni si è registrato un forte aumento dei ricorsi trattati, che - come riportato nel grafico e nella tabella, allegata, al presente progetto - hanno superato nel 2014, per il terzo anno consecutivo, quota 1000, attestandosi fino ad oggi, a quota 1181.

Al riguardo si osserva che la Commissione, nonostante l'intervenuta riduzione del numero dei suoi componenti, che nel 2013 - in forza delle modifiche dell'articolo 27

della legge n. 241 del 1990²³ - sono scesi ad undici, compreso il Presidente, ha sempre deciso espressamente tutti i ricorsi presentati dai cittadini, senza mai far formare il silenzio rigetto per decorrenza dei termini, fornendo un efficace strumento di tutela, in via amministrativa, del diritto d'accesso.

Attraverso le proprie decisioni ed i propri pareri, la Commissione continua a svolgere, sempre più intensamente, la propria funzione di tutela e di impulso in materia d'accesso ai documenti amministrativi, intervenendo, ai sensi degli articoli 25 e 27 della legge n. 241 del 1990, al fine di promuovere presso le pubbliche amministrazioni comportamenti sempre più aderenti ai principi di trasparenza ed imparzialità.

Il progetto di pubblicazione *on line* delle massime della Commissione prende in considerazione tutte le decisioni e i pareri resi a partire dall'anno 2013 e fino alle ultime adottate nel 2014, selezionando e massimando le più rilevanti.

Per i precedenti anni, fino a tutto il 2012, la massimazione delle decisioni e dei pareri della Commissione è avvenuta, come detto, attraverso la pubblicazione di volumi cartacei (in particolare il massimario delle decisioni e pareri) editi annualmente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria. L'ultimo volume (contenente le massime delle decisioni e dei pareri adottati dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2012) è stato pubblicato nel maggio 2013. Dal 2014 è stata soppressa la pubblicazione cartacea, attesi gli alti costi derivanti dalla stessa.

Il presente progetto è volto a migliorare la fruibilità delle massime delle decisioni e dei pareri della Commissione, attraverso la loro pubblicazione *on line* nella nuova pagina web che sarà appositamente creata all'interno del sito www.commissioneaccesso.it

L'attenzione è posta, in modo particolare, all'aggiornamento costante con l'inserimento, dopo ogni riunione plenaria della Commissione, delle massime tratte dalle decisioni e dai pareri resi della Commissione, coordinati tra loro per argomento trattato.

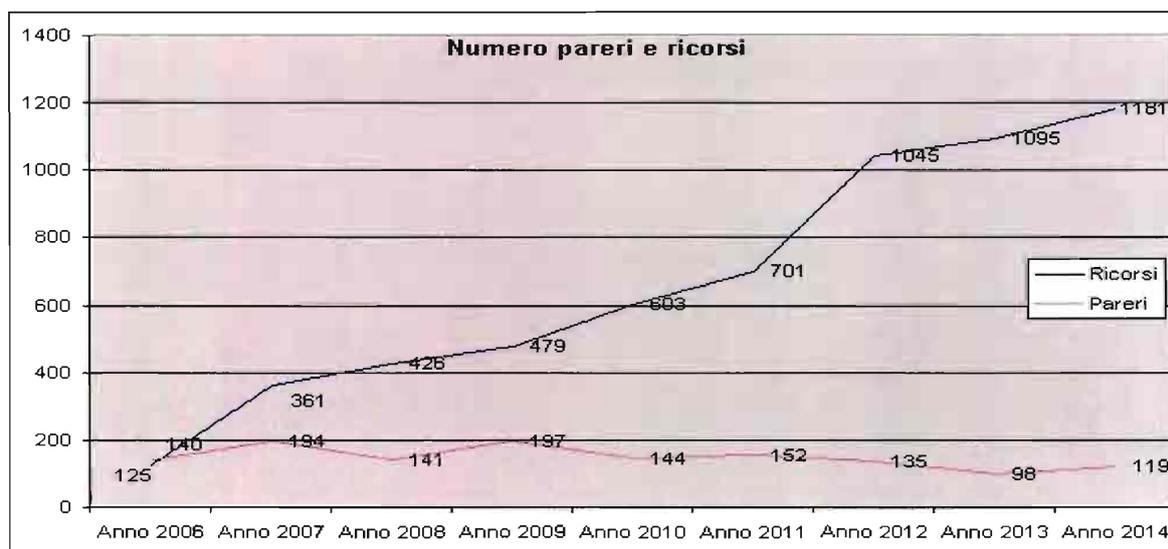
La raccolta di massime ha l'aspetto di un vero e **proprio massimario on line delle pronunce della Commissione** per l'accesso che sarà di utilità, non solo agli studiosi della materia e ai funzionari pubblici, tenuti quotidianamente ad applicare la disciplina dell'accesso ma, soprattutto, ai cittadini, nell'ottica di una sempre maggiore vicinanza della pubblica amministrazione alle esigenze degli utenti, attraverso la piena affermazione del principio di trasparenza, indispensabile per realizzare una Pubblica Amministrazione imparziale ed efficiente, funzionale alla gestione ottimale della cosa pubblica.

²³ In particolare, l'articolo 47 *-bis* della citata legge 9 agosto 2013, n. 98, recante la rubrica (*Misure per garantire la piena funzionalità e semplificare l'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*) ha apportato all'articolo 27, comma 2, della legge n. 241 del 1990, che disciplina la composizione della Commissione per l'accesso, le seguenti modificazioni: 1) le parole: "è composta da dodici membri" sono sostituite dalle seguenti: "è composta da dieci membri"; 2) Dopo le parole: "Quattro scelte fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, "sono inserite le seguenti: "Anche in quiescenza"; 3) Le parole: "due fra i professori di ruolo" sono sostituite dalle seguenti: "e uno scelto fra i professori di ruolo"; 4) le parole: "e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici" sono soppresse. Lo stesso articolo 47-bis della legge n. 98 del 2013 ha inserito, dopo il comma 2, dell'articolo 27 della l. n. 241 del 1990, il comma 2-bis che recita: "La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti, per tre sedute consecutive, ne determina la decadenza". Inoltre, lo stesso articolo, al comma 2 prevede che la Commissione per l'accesso, così come da ultimo modificata, è ricostituita entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge 98 del 2013. Fino alla data di nuova costituzione, la Commissione continua ad operare nella precedente composizione. Infine il comma 3 sempre dell'articolo 47-bis ha soppresso il primo periodo del comma 6 dell'articolo 12 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, abrogando il quorum di sette componenti, precedentemente previsto per la regolarità delle sedute.]

4 L'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2014

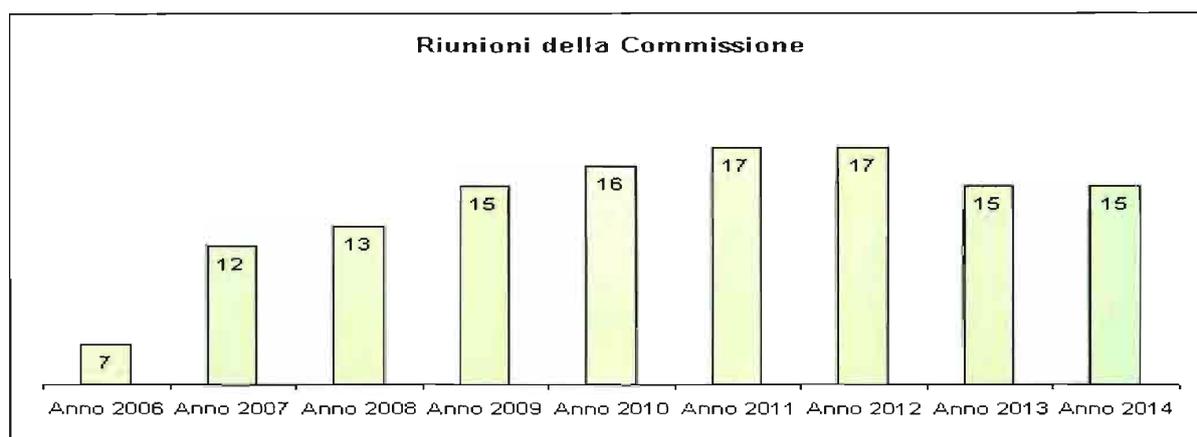
Nel corso dell'anno 2014 si è registrato un aumento delle attività della Commissione per l'accesso in relazione al continuo incremento dei ricorsi presentati alla stessa, avverso i provvedimenti di diniego d'accesso agli atti delle amministrazioni non solo centrali e periferiche dello stato, ma anche degli Enti locali, nel caso di mancanza del difensore civico a livello provinciale e regionale. Nella sottostante figura 14 è riportato, anno per anno, il numero dei ricorsi e dei pareri esaminati dalla Commissione dal 2006 al 2014. Dall'esame del grafico, in particolare, si può osservare che, a fronte dell'ininterrotto incremento del numero dei ricorsi ex articolo 25, comma 4 della legge n. 241/'90 decisi dalla Commissione, si registra un andamento altalenante dei pareri resi ai sensi dell'articolo 27 della stessa legge 241/'90.

Figura 14: pareri e ricorsi trattati dal 2006 al 2014



Nel corso dell'anno 2014, la Commissione per l'accesso si è riunita 15 volte, come avvenuto nell'anno precedente. Nel 2013, nonostante un numero minore di riunioni nel corso dell'anno (dalle 17 riunioni del 2012 si era passati a 15 nel 2013), si era, comunque, già registrato un ulteriore crescita dei lavori della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Figura 15: Le riunioni della Commissione dal 2006 al 2014



Il numero dei ricorsi trattati annualmente dalla Commissione, sempre in progressiva crescita a partire dal 2006 - anno in cui sono state attribuite alla Commissione le funzioni giurisdizionali, a seguito delle modifiche all'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, operate dall'articolo 21 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 - ha continuato ad aumentare anche nell'anno 2014, raggiungendo quota 1181 ricorsi (contro i 1095 del 2013) e confermando la propensione all'aumento degli ultimi anni, come si evince dal grafico riportato nella Figura 14

I giorni nei quali, nel corso dell'anno 2014, la Commissione per l'accesso si è riunita in adunanza plenaria sono: 16/01/2014; 11/02/2014; 18/03/2014; 09/04/2014; 29/04/2014; 20/05/2014; 17/06/2014; 08/07/2014; 24/07/2014; 11/09/2014; 02/10/2014; 28/10/2014; 12/11/2014; 25/11/2014; 19/12/2014.

Esaminando, nel dettaglio, i lavori descritti nella figura 14, svolti dalla Commissione dal 2006 - anno nel quale, come si è detto, si è aggiunta, alle originarie funzioni consultive della Commissione anche l'attività giurisdizionale di decisione dei ricorsi avverso i dinieghi di accesso - fino al 2014, si nota che, sia i ricorsi sia i pareri registrano una crescita tendenziale fino al 2007. Crescono, comunque, più velocemente i ricorsi rispetto ai pareri. Dopo il 2007 si registra, invece, una decrescita delle richieste di parere fino al 2008 e fronte di una continua crescita dei ricorsi. Quindi i pareri risultano di nuovo in crescita nel 2009, per poi subire un'ulteriore flessione nel 2010 e quindi crescere lievemente nel 2011 e nuovamente decrescere nel 2012 e anche nel 2013, per poi crescere nell'anno 2014.

L'andamento altalenante sopradescritto caratterizza, nell'intervallo temporale esaminato, le richieste di parere esaminate dalla Commissione per l'accesso. In particolare, sono stati 140 i pareri espressi dalla Commissione nel 2006; 194 nel 2007,

141 i pareri trattati nel 2008; 197 nel 2009; 144 nel 2010 e 152 nel 2011, 135 nel 2012, 98 nel 2013 e, infine, 119 nell'anno 2014. Diversamente, per i ricorsi, nello stesso periodo, si registra un continuo incremento.

La decrescita dei pareri, da un lato è una diretta conseguenza del potenziamento del Sito Internet della Commissione e della continua e attenta opera di informazione e assistenza svolta dalla Struttura di supporto alla Commissione per l'accesso, attraverso la linea telefonica di *front-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 il grafico di cui alla citata **Figura 14**, i ricorsi sono stati: 1181 nell'anno 2014; 1095 nel 2013; 1045 nel 2012; 701 nel 2011; 603 nel 2010; 479 nel 2009; 426 nel 2008, 361 nel 2007 e 125 nel 2006.

Il dato rilevato dimostra la prevalenza, delle funzioni *giustiziali* svolte dalla Commissione per l'accesso attraverso il rimedio amministrativo del ricorso contro i dinieghi di accesso, previsto dall'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, rispetto alle funzioni consultive esercitate ai sensi dell'articolo 27 della stessa legge.

Il ricorso alla Commissione per l'accesso, in ragione della sua completa gratuità e della celerità e snellezza del procedimento è diventato, anche a seguito dell'introduzione della possibilità di presentare i ricorsi a mezzo PEC, uno strumento largamente conosciuto ed impiegato da un numero sempre crescente di cittadini per risolvere le controversie in materia d'accesso ai documenti amministrativi con la Pubblica Amministrazione, sempre più spesso preferito al ricorso giurisdizionale. Ciò ha ricadute positive non solo sui cittadini/utenti che ottengono grazie al lavoro della Commissione per l'accesso una efficace ed immediata tutela del proprio diritto d'accesso ai documenti amministrativi, ma anche di risparmio di risorse per l'erario, grazie al crescente, connesso effetto deflattivo sul contenzioso dinanzi ai TAR in materia d'accesso.

5 Il ricorso dinanzi alla Commissione per l'accesso

Il ricorso alla Commissione per l'accesso è disciplinato dall'art. 25, comma 4, così come modificato dalla legge n. 15 del 2005, che prevede, in particolare, che in caso di diniego ovvero di differimento dell'accesso opposto da amministrazioni statali, centrali o periferiche, il richiedente possa presentare, in alternativa alla presentazione del ricorso giudiziale, ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Il ricorso deve essere presentato alla Commissione, a pena di irricevibilità (ex art. 12, comma 7, lett. a), d.P.R. n. 184/2006), nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento di diniego o di differimento, ovvero dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta di accesso (art. 12, comma 2, d.P.R. n. 184/2006), mediante invio di una raccomandata con avviso di ricevimento, nonché per fax o per via telematica in conformità con la normativa vigente (art. 12, comma 1).

Il procedimento è alquanto veloce e richiede un formalismo minimo. La decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato nel termine di trenta giorni - decorsi i quali si forma il silenzio-rigetto.

A seguito delle 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.

L'orientamento giurisprudenziale maggiormente consolidato ritiene che il ricorso alla Commissione per l'accesso, introdotto dall'articolo 25, legge n. 241/90, sia qualificabile quale **ricorso gerarchico improprio**, in quanto presentato presso un organo amministrativo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

In proposito si ricorda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, intervenuta poco prima del varo della riforma del 2005, 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)”*.²⁴

Sempre il Consiglio di Stato nella medesima sentenza ebbe modo di osservare: *“avverso tale conclusione non sussistono, del resto, neppure motivi di carattere più generale, dal momento*

²⁴ 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”*.