

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".

Anche il 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.²⁵

Circa la natura giuridica dell'organo, si riscontra una parziale discrasia fra le funzioni attribuite alla Commissione per l'accesso e la sua veste formale.

La Commissione è, infatti, 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.

Peraltro, è stata anche ipotizzata 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.

La riforma del 2005 non ha tuttavia riconosciuto esplicitamente alla Commissione la natura di autorità indipendente, pur avendo introdotto mutamenti che ne potenziano le caratteristiche di neutralità e para-giurisdizionalità.

In quest'ottica alla Commissione sono state assegnate funzioni giustiziali, con finalità deflattive del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo in materia di accesso.

Inoltre, coerente con tali finalità di potenziamento dell'imparzialità e di potenziamento delle funzioni della Commissione appare la norma, contenuta sempre nella riforma del 2005, 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.

²⁵ Il T.A.R. Lazio, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675, 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 presiede 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."

Infatti, 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.²⁶

Tuttavia dalla stessa legge del 2005 è stata modificata la composizione della Commissione per l'accesso, riducendo 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. Nell'anno 2013, la composizione è stata ulteriormente ridotta portando da due ad uno i professori universitari ed è stato soppresso un dirigente ministeriale tra i suoi componenti²⁷. Nel 2014, a seguito dell'insediamento del Governo Renzi, ne è stato sostituito il Presidente, nominato nella Persona del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio pro tempore Del Rio, ma il numero dei componenti è rimasto invariato.

Nonostante la riduzione del numero dei componenti, il ruolo giustiziale della Commissione si è andato, anno dopo anno, rafforzando ed esaminando il grafico di cui alla precedente **figura 14**, si osserva, come detto, che ad una parziale flessione nell'attività consultiva è corrisposto un forte incremento del numero dei ricorsi decisi.

Nel 2014 la Commissione per l'accesso ha trattato 1181 ricorsi (nel 2013 ne aveva decisi 1095 e nel 2012 erano stati 1045, a fronte dei 701 del 2011) mentre i pareri resi, scesi nel 2013 sono a 98, sono risaliti nell'anno 2014 a quota 119.

Anche nel 2014, come negli anni precedenti, molto forti sono stati gli **effetti deflattivi dell'attività giustiziale** della Commissione sul contenzioso innanzi al giudice amministrativo, in materia d'accesso, per i quali si rimanda alle **figure 40 e 41** del paragrafo 11 della presente relazione. Al riguardo appare indicativo il confronto tra l'esiguità del numero di ricorsi presentati al T.A.R. nell'anno nel 2014 pari a 15 e il numero di ricorsi decisi pari , come si è visto a 1181. Nel 2013, il numero di ricorsi al TAR contro decisioni della Commissione per l'accesso era stato pari a 19, a fronte dei 1095 ricorsi esaminati dalla 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 attuate dalla Commissione per l'accesso pur in totale mancanza di 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.

²⁶ Il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 stabilisce in particolare che: "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 1 del titolo 1 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".

²⁷ Per il dettaglio della composizione della Commissione per l'accesso nelle otto composizioni che si sono succedute dalla sua istituzione ad oggi vedi il precedente Capitolo 1.

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

Come mostrano i dati che verranno illustrati nel dettaglio nei seguenti paragrafi, la **percentuale di ricorsi per i quali è stata dichiarata la cessata materia del contendere è stata nel 2014 pari al 12,4%, in aumento rispetto all'anno 2013 in cui era stata pari al 10,9%, a fronte di un valore pari al 9,8% registrato nel 2012.**

Tale dato dimostra che le amministrazioni, sempre più spesso, consentono l'accesso ai cittadini, senza neanche attendere la decisione della Commissione per l'accesso, rendendo disponibili i documenti chiesti, nelle more della trattazione del ricorso.

Inoltre, **in caso di decisioni di accoglimento, la maggior parte delle amministrazioni concede l'accesso, pur essendo consentita dall'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 la conferma motivata del diniego, entro trenta giorni dalla decisione della Commissione.** Ciò non può che essere interpretato come una prova del fatto che, pur in assenza di poteri coercitivi, l'attività giustiziale della Commissione esercita un'efficace *moral suasion* nei confronti delle amministrazioni, che sono incentivate a consentire l'accesso²⁸.

L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso ha dunque contribuito al rafforzamento dei principi di trasparenza e all'interpretazione delle norme in materia d'accesso ai documenti in maniera sempre più estensiva.

Inoltre, si osserva che il ruolo attribuito alla Commissione dalla legge n. 241 del 1990 deve 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 dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e dei soggetti privati gestori di pubblici servizi.

²⁸ Per il dettaglio degli esiti dei ricorsi alla Commissione per l'accesso nel 2014 vedi la **figura 17**.

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.

Da ultimo il legislatore è intervenuto considerevolmente ampliando 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, successivamente, il d.lgs. n. 33 del 2013 che ha abrogato il citato articolo 11, riprendendone i principi e ampliandone la portata, attraverso l'introduzione del cosiddetto “accesso civico”²⁹.

5.1 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 telefax ovvero per via telematica alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Nel corso dell'anno 2013³⁰ 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 d'inammissibilità, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica, a mezzo posta elettronica certificata.

Deve essere presentato, a pena d'irricevibilità, nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta d'accesso.

²⁹Per un approfondimento sulla tematica vedi il Capitolo 5 di questa relazione

³⁰ Come si è visto nel capitolo 2 – Figura 8.

I controinteressati al ricorso, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione, possono presentare, alla Commissione per l'accesso, le loro controdeduzioni³¹.

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 Le decisioni della Commissione

Ai sensi dell'articolo 12, del D.p.r. n. 164 del 2006, la Commissione per l'accesso: *a*) dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente; *b*) dichiara inammissibile il ricorso proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera *b*), della legge; *c*) dichiara inammissibile il ricorso privo dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4; *d*) esamina e decide nel merito il ricorso in ogni altro caso.

Lo stesso articolo 12 stabilisce che la decisione di irricevibilità o di inammissibilità del ricorso non preclude la facoltà di riproporre la richiesta d'accesso e quella di proporre il ricorso alla Commissione avverso le nuove determinazioni o il nuovo comportamento del soggetto che detiene il documento.

5.3 Gli effetti della decisione favorevole - La carenza di poteri coercitivi e/o sanzionatori in capo alla Commissione in caso di inadempienza o inerzia dell'Amministrazione resistente.

In caso di accoglimento del ricorso da parte della Commissione per l'accesso, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990 e 12, comma 9 del d.P.R. n. 184 del 2006, grava sull'amministrazione resistente l'onere del riesame del diniego, entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della decisione, nei sensi e nei limiti indicati nella decisione stessa. All'esito del riesame, l'Amministrazione che ha adottato il provvedimento di diniego d'accesso (tacito o espresso) impugnato potrà emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato.

Secondo costante orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato, la motivazione a sostegno della conferma del diniego d'accesso non può, comunque, essere meramente confermativa dell'atto impugnato, ma deve dare conto in modo esplicito delle argomentazioni logico-giuridiche su cui si fonda il superamento delle argomentazioni contenute nella decisione favorevole della Commissione per l'accesso.

Qualora l'amministrazione resistente non emani il provvedimento motivato, confermativo del diniego, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione della

³¹ Ai sensi dell'articolo 12, c. 2 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

Commissione per l'accesso, sempre ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della citata legge, l'accesso è consentito.

L'eventuale silenzio dell'amministrazione acquista dunque valore di silenzio assenso e l'accesso ai documenti non potrà più essere impedito.

Tuttavia, in caso d'inadempienza da parte dell'amministrazione, la Commissione per l'accesso è sfornita di efficaci poteri coercitivi e per ottenere l'ottemperanza all'obbligo di concedere l'accesso. Il ricorrente si dovrà quindi necessariamente rivolgere al TAR. Sul problema dell'inottemperanza dell'amministrazione a fronte della decisione della Commissione che abbia riconosciuto il diritto di accesso agli atti si è più volte pronunciata la Commissione per l'accesso nel corso degli anni. Anche nel 2014, come negli anni precedenti, ha sempre deciso confermando il difetto di poteri ordinatori in capo alla Commissione ed indicando la competenza specifica del giudice amministrativo.

In particolare, la Commissione ha ribadito che: in caso di perdurante ritardo dell'amministrazione nel concedere l'accesso, pur dopo una decisione favorevole al cittadino in sede di ricorso, la Commissione - nell'esercizio della propria attività consultiva o giustiziale - non può obbligare l'amministrazione, difettando in capo alla prima poteri ordinatori nei confronti della p.a. (ex art. 25 L. n. 241/90), fatta salva l'eventuale possibilità del cittadino di adire il competente Giudice amministrativo, dotato di poteri coercitivi per dare attuazione concreta al diritto di accesso.

In proposito, la Commissione sottolinea che tale carenza di poteri, di fatto, in molti casi, finisce con l'inficiare la piena efficacia dello strumento di tutela amministrativa, costringendo il cittadino, per ottenere l'accesso a doversi comunque rivolgere all'autorità giurisdizionale.

La Commissione per l'accesso, come ha già avuto modo di segnalare nelle relazioni al Parlamento per gli anni precedenti, ritiene, pertanto, opportuno, nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di impulso attribuiti ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, sollecitare un intervento del legislatore atto a dotarla dei necessari poteri coercitivi, sostitutivi o sanzionatori, utili ad ottenere dalle amministrazioni inadempienti l'accesso alla documentazione richiesta, in caso di accoglimento dei ricorsi, anche al fine di potenziare ulteriormente la deflazione³² del contenzioso dinanzi ai Tar in materia d'accesso ai documenti amministrativi, con conseguente, connesso ulteriore risparmio di risorse finanziarie per l'erario.

Occorre in proposito evidenziare che a tale problematica è stata data soluzione con la legge n. 124 del 2015, che pur se intervenuta successivamente rispetto all'arco temporale preso in considerazione dalla presente relazione, è stata esaminata con riferimento ai nuovi principi introdotti in materia di accesso e di trasparenza, nel paragrafo 2.4. In particolare, l'articolo 7 della citata disposizione legislativa prevede l'introduzione di sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza, contemplando alla lettera g) l'individuazione dei soggetti competenti ad irrogarle.

³² Per i dati sugli effetti deflattivi dell'attività giustiziale svolta nel 2014 dalla Commissione per l'accesso, vedi il capitolo 11, figure 40 e 41.

5.4 La Revocazione delle decisioni della Commissione per l'accesso

Ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n 241 del 1990, le decisioni della Commissione per l'accesso possono essere impugnate unicamente innanzi al TAR entro 30 giorni. Tuttavia, al fine di attuare una sempre più marcata deflazione del contenzioso amministrativo in materia di accesso, la Commissione, secondo un suo consolidato orientamento, ammette che le vengano presentati ricorsi per revocazione delle proprie decisioni, nei casi e nei limiti dell'errore revocatorio.

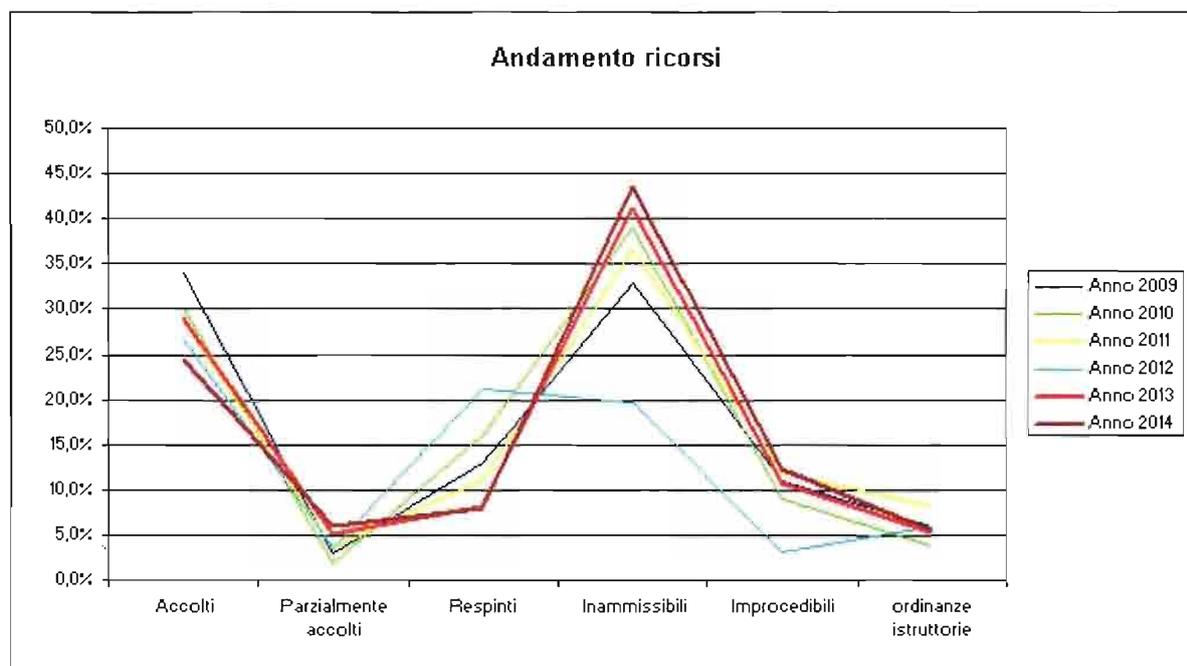
Nel corso dell'anno 2014, la Commissione ha consolidato l'utilizzo dello strumento revocatorio.

Resta fermo, naturalmente, nelle decisioni revocatorie adottate dalla Commissione, nel corso dell'anno 2014, il principio per cui la **revocazione** ad istanza di parte è un mezzo di impugnazione a critica vincolata, in quanto la legge ne stabilisce a priori, ex art. 395 c.p.c., i motivi per cui essa può essere proposta.

In particolare la Commissione nelle proprie pronunce ha evidenziato che la revocazione presenta una netta distinzione tra *fase rescindente*, che mira a togliere di mezzo la decisione, e *fase rescissoria* che mira a sostituire la decisione revocata con un'altra decisione di merito. Entrambe queste fasi sono affidate al medesimo giudice, confluendo anche nella medesima decisione. Al pari di ogni altra impugnazione, la revocazione costituisce, secondo parte della dottrina, un rimedio contro le ingiustizie della sentenza^[1]. Dall'esame dei motivi e della identificazione dei provvedimenti impugnabili si deduce che la causa che ne determina l'ingiustizia è esterna al processo o al procedimento logico-giuridico di formazione della sentenza.

6 Gli esiti dei ricorsi nell'anno 2014

Fig 16: L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2014



Nell'anno 2014 la Commissione per l'accesso si è riunita 15 volte ed ha esaminato un totale di 1181 ricorsi e 119 pareri, per una media di 79 ricorsi e circa 8 pareri a seduta.

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 hanno reso più agili e veloci i lavori della Commissione, consentendo di raggiungere, nel corso del 2013, livelli sempre maggiori di efficienza e produttività

Nel grafico di cui alla **precedente Figura 16**, sono messi a confronto gli andamenti degli esiti dei ricorsi negli anni 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

Si può osservare un tendenziale aumento complessivo dei ricorsi decisi nel merito, cioè di quelli respinti, di quelli accolti o comunque favorevolmente risolti in quanto parzialmente accolti o dichiarati improcedibile, per cessata materia del contendere (a seguito della concessione dell'accesso da parte dell'amministrazione resistente, nel more della decisione del ricorso) che nel complesso sono più della metà.

In particolare, nel 2014 si è registrato una lieve flessione dei ricorsi accolti rispetto all'anno 2013, che invece aveva visto crescere lo stesso dato rispetto al 2012 e 2011, anche se nel 2009 e 2010 il numero dei ricorsi accolti registrato era in percentuale più alto. Tuttavia, sono aumentati quelli parzialmente accolti.

Inoltre, dal grafico sopra riportato si può notare che, nel 2010, il totale dei ricorsi inammissibili era salito rispetto al dato registrato nell'anno 2009, mentre si osservava un decremento delle pronunce d'inammissibilità nel 2011, ancora più accentuato nel 2012.

Nel 2014, come già avvenuto nel 2013 i ricorsi dichiarati inammissibili sono lievemente aumentati in proporzione al totale e ciò in parte è dovuto alla presentazione sia nell'anno 2014 che nel 2013 di ricorsi volti ad ottenere l'accesso civico ai sensi del d.lgs. n.33 del 2013, per i quali la Commissione si deve dichiarare incompetente, non essendo previsto dal citato d.lgs. il ricorso alla Commissione per l'accesso avverso la violazione degli obblighi di pubblicazione, ma unicamente il ricorso al TAR.

Si nota pure un aumento delle pronunce di improcedibilità, per cessata materia del contendere, in crescita anche nel 2014, come già avvenuto nell'anno 2013 rispetto al 2012.

Al riguardo si sottolinea che l'aumento del numero di pronunce di improcedibilità denota la crescente propensione delle amministrazioni resistenti a concedere l'accesso agli atti in pendenza del ricorso alla Commissione per l'accesso e che ciò va interpretato come un indicatore del crescente livello di *moral suasion* esercitata dalla Commissione per l'accesso nei confronti delle amministrazioni resistenti, sempre più incentivate a consentire l'accesso, prima ancora di aspettare l'esito del ricorso, con il connesso positivo effetto di immediata tutela sostanziale del diritto d'accesso, già nella fase prodromica del procedimento innanzi alla Commissione stessa.

Nella seguente **figura 17**, sono riportati gli esiti dei ricorsi nell'anno 2014. I ricorsi dichiarati inammissibili sono stati il 34,3%, in lieve crescita rispetto al 2013 in cui era stato registrato il 33,1% di pronunce di inammissibilità.

Come negli anni precedenti, il numero relativamente alto delle decisioni di inammissibilità è determinato soprattutto dal fatto che al loro interno sono ricomprese 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 e ricorsi presentati in materie che esulano dall'accesso ai documenti amministrativi), sia tutti i casi di inammissibilità previsti ai sensi dell'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 ad accedere o privo di uno degli allegati elencati al comma 4, dello stesso articolo 12 del DPR 184/'06 citato).

Solitamente, le cause di inammissibilità più numerose sono 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 tardivi, nell'anno 2014, hanno registrato una lieve crescita attestandosi all'9,2% rispetto al 2013 in cui erano pari all'8% dei ricorsi presentati. (Nel 2012 erano pari al 10,7%).

Solo il 24,4% dei ricorsi sono stati accolti nel 2014. Nell'anno 2013 gli accoglimenti erano stati in totale pari al 29%, in netto aumento rispetto al 2012 in cui il dato si attestava al 26,7%.

La lieve flessione di accoglimenti registrata nel 2014, è stata comunque ampiamente compensata sia dall'aumento degli accoglimenti parziali pari al 6,1% nel 2014, contro il 5,3% del 2013, sia dall'aumento percentuale dei ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere, pari nel 2014 al 12,4%, a fronte del 10,9% registrato nel 2013.

L'aumento delle pronunce che dichiarano la cessazione della materia è segno tangibile della crescente efficacia dell'azione della Commissione per l'accesso, avendo, in tali casi, le amministrazioni interamente soddisfatto la pretesa di parte ricorrente, concedendo l'accesso ai chiesti documenti nelle more della trattazione del ricorso.

Il dato complessivo registrato nell'anno 2014 porta ad una percentuale di esiti favorevoli al ricorrente pari al 42,9% dei casi trattati dalla Commissione.

Le pronunce interlocutorie, di interruzione dei termini per incombenze istruttorie (nelle quali sono ricomprese anche le sospensioni per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente) sono state nell'anno 2014 pari al 5,6%, mentre nell'anno 2013 il dato registrato era pari al 5,4%.

Il lieve aumento delle ordinanze istruttorie nel 2014 rispetto all'anno precedente (nel 2013 si era registrata una netta diminuzione delle ordinanze istruttorie rispetto al 2012, anno in cui si registrava il 6% di decisioni interlocutorie e nell'anno 2011 le decisioni interlocutorie di sospensione erano state pari all'8,3%) appare comunque nel complesso privo di rilievo.

Le decisioni di rigetto dei ricorsi sono state nell'anno 2014 solo l'8% del totale, in diminuzione rispetto ai ricorsi respinti nell'anno 2013 pari all'8,3% (nel 2012 i ricorsi respinti erano stati pari al 21,3% e nel 2011 pari all'11%, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009).

Il basso numero dei rigetti, in tendenziale, continua flessione negli ultimi anni, è un dato certamente positivo e denota la crescente efficacia del ricorso alla Commissione per l'accesso per tutela degli interessi sostanziali dell'accedente.

Figura 17: esito dei ricorsi nell'anno 2014

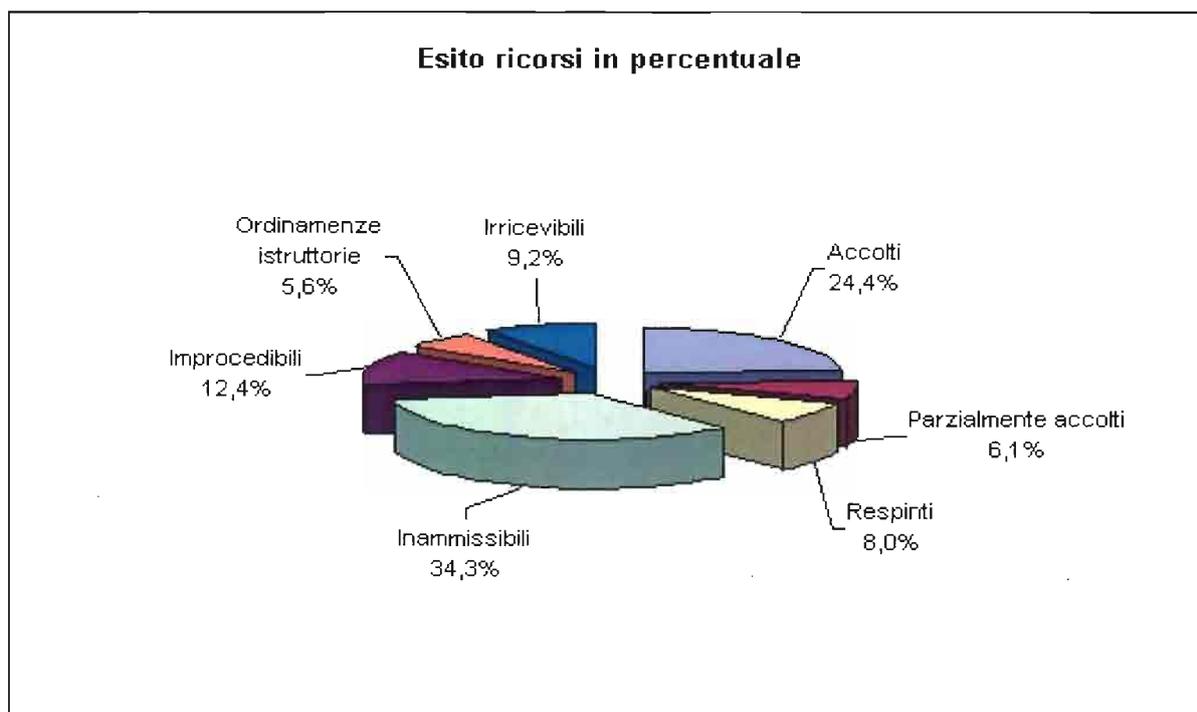
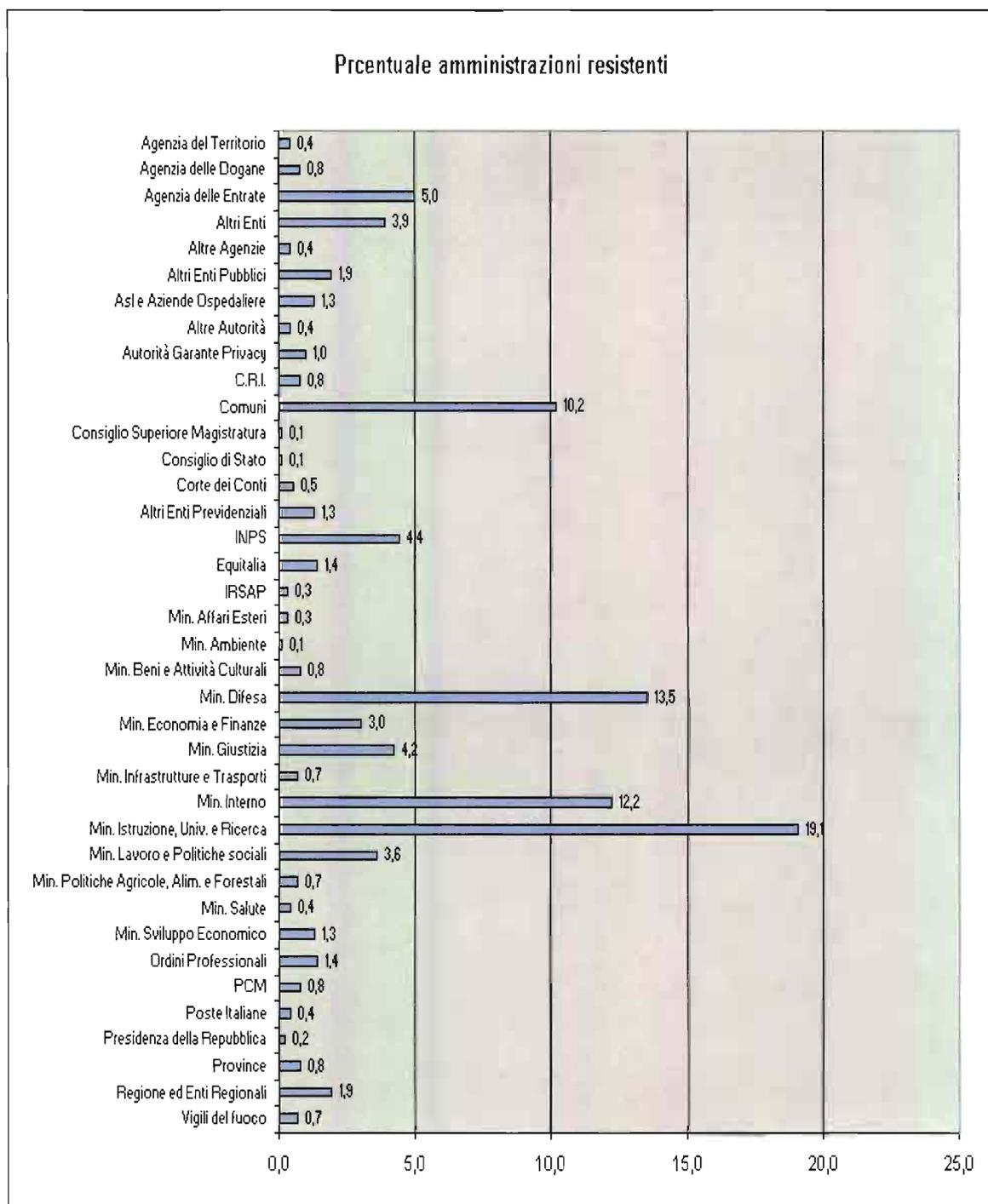


Figura 19: Percentuale di ricorsi per amministrazioni resistenti nell'anno 2014



Nelle due **Figure n 18 e n 19 che precedono** sono riportate, nel dettaglio, le amministrazioni contro le quali i cittadini hanno presentato ricorso alla Commissione per l'accesso nell'anno 2014.

Osservando i grafici, si rileva che il maggior numero di ricorsi nel 2014 sono stati rivolti contro il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Anche nel 2013 contro tale dicastero si era registrato il più alto numero di ricorsi. Seguono il Ministero della difesa e quello dell'interno. Subito dopo si posizionano i ricorsi contro i Comuni e quelli contro le Agenzie delle entrate. Seguono i ricorsi contro gli Enti previdenziali, il Ministero della Giustizia e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Poi i ricorsi contro il Ministero dell'economia e delle finanze, le Regioni e gli enti regionali, gli Ordini professionali, Equitalia, le Asl e le Aziende ospedaliere, il Ministero dello sviluppo economico, l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, il Ministero per i beni e le attività culturali, le Province, l'Agenzia delle dogane, la CRI, La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, i Vigili del fuoco, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la Corte dei conti, il Ministero della salute, l'Agenzia del territorio, Poste Italiane SPA, l'IRSA, il Ministero per gli affari esteri, la Presidenza della Repubblica, il Ministero dell'ambiente, il Consiglio di Stato, il CSM.

Come si evince dalla seguente **Figura 20**, nel 2014 la percentuale di ricorsi più alta è quella presentata contro il **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, pari al 19,1%**. Il primato era stato anche l'anno scorso dello stesso dicastero con una quota di ricorsi nel 2013 pari al 17,1% del totale. Si registra dunque un ulteriore incremento di dinieghi d'accesso impugnati contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, (già nel 2013 si era registrato un aumento rispetto ai ricorsi presentati nel 2012 - la percentuale di ricorsi presentati nel 2012 era stata del 10,3%, in netta diminuzione rispetto all'anno precedente, confermando un trend positivo che continuava da quattro anni - nell'anno 2011 erano il 15,4%, all'anno 2010 il 17,7% e nel 2009 il 20%). L'alto numero di gravami riferiti al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca deve, comunque, essere rapportato al fatto che all'interno del conteggio totale figurano anche i ricorsi presentati contro gli uffici periferici, gli uffici scolastici regionali e provinciali, gli enti di ricerca, gli istituti scolastici, i convitti e le università.

Nel 2014 contro il Ministero della difesa è stato presentato il 13,5% dei ricorsi alla Commissione per l'accesso. Tuttavia, nonostante sia posizionato al secondo posto, per numero di ricorsi, per il Ministero della difesa si registra una lieve flessione dei ricorsi, poiché nel 2014 i ricorsi sono in diminuzione rispetto all'anno precedente. La percentuale di ricorsi presentati nell'anno 2013 era, infatti, stata pari al 14,1%. Il dato riferito al 2014 comprende sia gli uffici centrali che quelli periferici, compresi i comandi e le caserme dei Carabinieri. (Nell'anno 2012 i ricorsi presentati contro il ministero della difesa erano stati pari al 12,8%, in aumento rispetto al 2011, in cui erano stati pari al 12,4%. Inoltre, considerato che nel 2010 e nel 2009 tali ricorsi erano stati superiori al 16%, il dato registrato nel 2014 appare fortemente positivo.

Il 12,2% dei ricorsi è rivolto, nel 2014, contro il Ministero dell'interno. Il dato è in netta diminuzione rispetto al 15,3% di ricorsi alla Commissione per l'accesso

registrato nel 2013 contro lo stesso Ministero. Nel 2013, per il Dicastero dell'interno si era invece registrato un aumento delle richieste di riesame di diniego d'accesso, con una inversione di tendenza rispetto alla diminuzione registrata nel 2012, anno in cui la percentuale di ricorsi era stata pari al 12,1%, in diminuzione rispetto all'anno 2011, in cui si era raggiunto il 13,3% (nel 2010 i ricorsi contro il Ministero dell'interno erano stati 12,38% e solo 9% nel 2009). Nel 2014 dunque i ricorsi contro il Ministero dell'interno tornano di nuovo a calare. Nella percentuale indicata sono comunque ricompresi anche tutti i ricorsi presentati avverso gli uffici periferici, le Prefetture, le Questure ed i Commissariati.

Nei confronti degli **Enti previdenziali** si osserva una lieve diminuzione dei ricorsi presentati nel 2014, pari 5,7%. Nel complesso al nel 2013 i ricorsi contro tali Enti erano pari al **5,8%** a fronte del 3,6% registrato nel 2012. (Nell'anno 2011 si era registrato un dato pari al 7,3%, contro il 4,29% del 2010. Nel 2009 i ricorsi erano stati l'8%).

Aumentano lievemente invece i ricorsi contro le **agenzie delle entrate** che nel 2014 sono pari al **5%** del totale dei ricorsi presentati alla Commissione, contro il 4,8% del 2013 (erano 4,9% del 2012 e nel 2011 erano stati pari al 4,1).

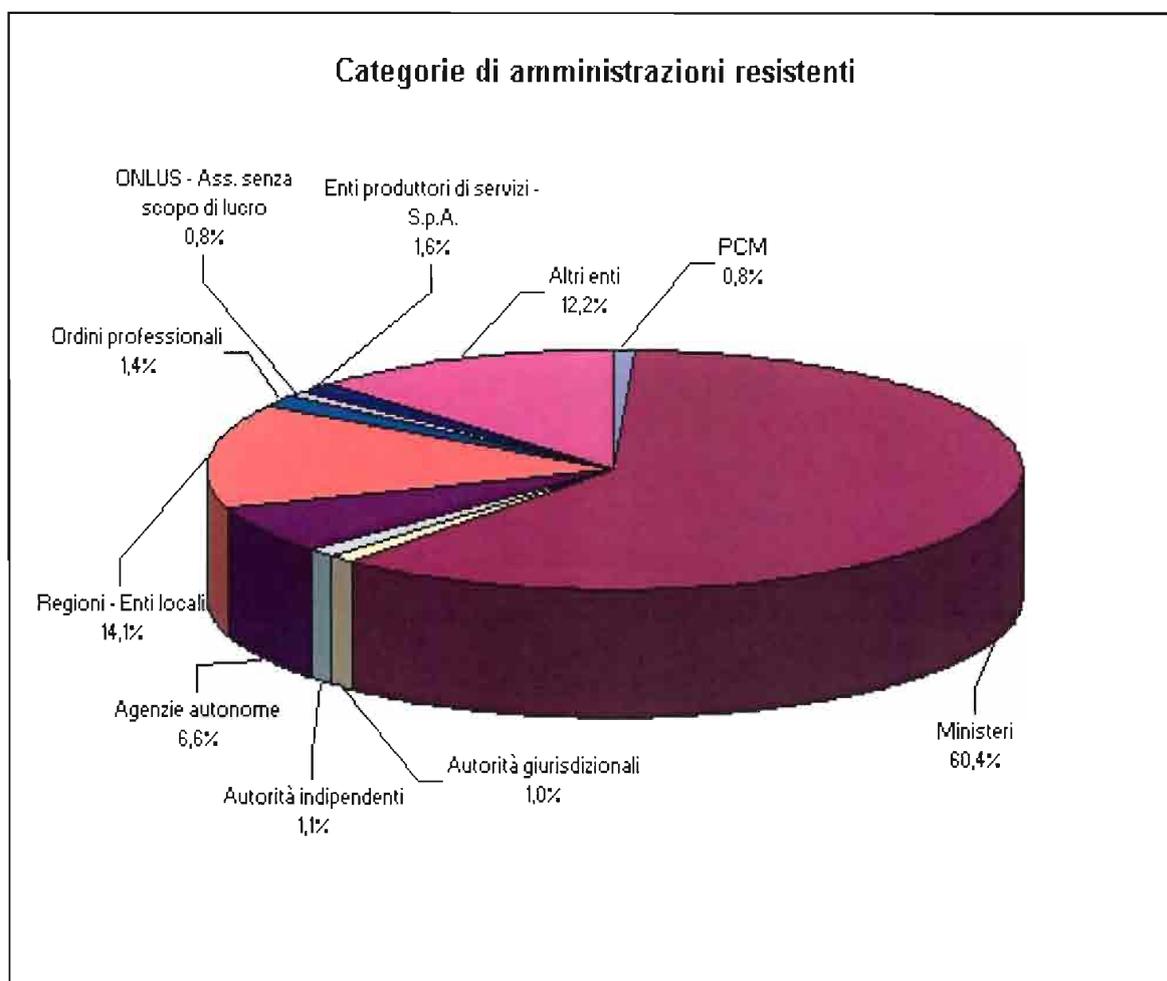
Nel 2014 aumentano anche i ricorsi contro le **Agenzie del territorio**, pari allo **0,4%** (nel 2013 si erano fermati allo 0,2%, a fronte dello 0,4% misurato nel 2012) e crescono in percentuale anche i ricorsi contro le **Agenzie delle dogane** pari allo **0,8%** (lo 0,3% era stato registrato nei precedenti anni 2013, 2012 e 2011).

I ricorsi contro il **Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali** sono pari al **3,6%**, in diminuzione rispetto all'anno precedente (risultavano nel 2013 al **4,5%**, in lieve aumento rispetto al 2012 in cui si era registrato un dato pari al 4,3%, in diminuzione di un punto percentuale rispetto all'anno 2011, in cui si era registrato il 5,3%) I ricorsi contro i dinieghi d'accesso del **Ministero dell'economia e delle finanze**, nel 2014 sono stati pari al **3%**, in lieve aumento rispetto al 2013 in cui si era registrato il **2,2%** (nel 2012 erano stati solo l'1,4%, mentre nel 2011 si erano attestati al 4%, contro il 5,12% del 2010 e il 12% del 2009).

Si registra nel 2014 pure un lieve aumento dei ricorsi contro **Equitalia SPA**, pari all'**1,4%**, rispetto al dato del 2013 pari al 1,2% (Nel 2012 si era registrato il 6,6%; il 3,3% nel 2011).

Sono invece fortemente diminuiti i ricorsi contro gli **ordini professionali** scesi all'**1,4%** contro il 3,1 registrato nel 2013 (nel 2012 erano al 3,5% e al 2,3% del 2011).

Figura 20: Macrocategorie Amministrazioni resistenti nell'anno 2014



Nella Figura 20 sono confrontate le diverse amministrazioni resistenti rispetto ai ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso nel 2014.

La percentuale maggiore di ricorsi è rivolta, come negli anni precedenti, contro i **ministeri**. In particolare, nel 2014, il **60,4%** dei ricorsi è presentato avverso i dinieghi di accesso delle amministrazioni ministeriali. Il dato è, comunque, in lieve calo rispetto al 2013 in cui si era attestato al 62,1%. (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.

Restano stabili i ricorsi presentati contro le **autorità indipendenti**, pari nell'anno di riferimento all'1,1% (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 sensibilmente i ricorsi contro gli **ordini professionali**, pari nell'anno 2014 all'1,4%. Continua per tali Enti il trend positivo iniziato già 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.

Viceversa, nel 2014, i ricorsi presentati contro le **autorità giurisdizionali** sono cresciuti, salendo **all'1%**, dallo 0,2% dell'anno 2013 (erano stati lo 0,3% nel 2012 e 0,9% nel 2011).

Per le **agenzie autonome**, si registra il 6,6% di ricorsi (in aumento rispetto al 2013 in cui il dato era pari al 6%).

Diminuiscono notevolmente i ricorsi contro gli Enti e le S.P.A produttori di servizi pubblici che si fermano al 1,6% nel 2014, mentre nel 2013 avevano raggiunto quota 4,3%. Scendono anche i ricorsi contro le ONLUS e le Associazioni senza scopo di lucro che passano dal 1% del 2013 allo 0,8% del 2014. Aumentano, invece, lievemente i ricorsi presentati contro la P.C.M., passando dallo 0,5% del 2013 allo 0,8% del 2014.

Infine, si registra un tendenziale aumento dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso contro i dinieghi d'accesso di regioni ed enti locali. Il dato sale nel 2014 al 14,1%, contro il 12,7% registrato nel 2013. Ciò dipende principalmente dal fatto che la Commissione per l'accesso ha consolidato il proprio orientamento interpretativo, in base al quale, per evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, la stessa 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 che regionale.

6.2 Ricorsi contro gli ordini professionali

Nel grafico sotto riportato sono descritti nel dettaglio i ricorsi presentati nell'anno 2014 contro i dinieghi di accesso degli ordini professionali. Il 43 % di tali ricorsi è rivolto contro i consigli dell'ordine degli avvocati. Il 22,% dei ricorsi contro l'ordine dei geologi, e l'11% contro l'ordine degli ingegneri, nelle loro articolazioni territoriali. Contro gli ordini professionali degli architetti, dei geometri, dei periti industriali e dei giornalisti è stato rivolto il 6% dei ricorsi. (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 6,9 è contro l'Ordine dei medici. Stessa percentuale di ricorsi era stata rivolta contro e l'Ordine dei periti).