

documenti, prima di decidere se concedere l'accesso dovrà sentire il parere del Garante per la protezione dei dati personali. Tuttavia, dal citato decreto legislativo 97/2016 è stata lasciata totalmente immutata la disciplina di cui al titolo V della legge n. 241 del 1990, che viene espressamente richiamata come disciplina vigente per l'accesso ai documenti amministrativi da parte degli soggetti interessati senza, senza dotare la Commissione per l'accesso di nuovi e più efficaci poteri. Al riguardo, si osserva, che l'articolo 7 della citata legge delega prevedeva l'introduzione di sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza, contemplando alla lettera g) l'individuazione dei soggetti competenti ad irrogarle. Nulla è stato fatto in tale direzione da parte del legislatore delegato con riferimento alla Commissione per l'accesso, che continua ad operare con i propri limitati poteri.

2.5 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.

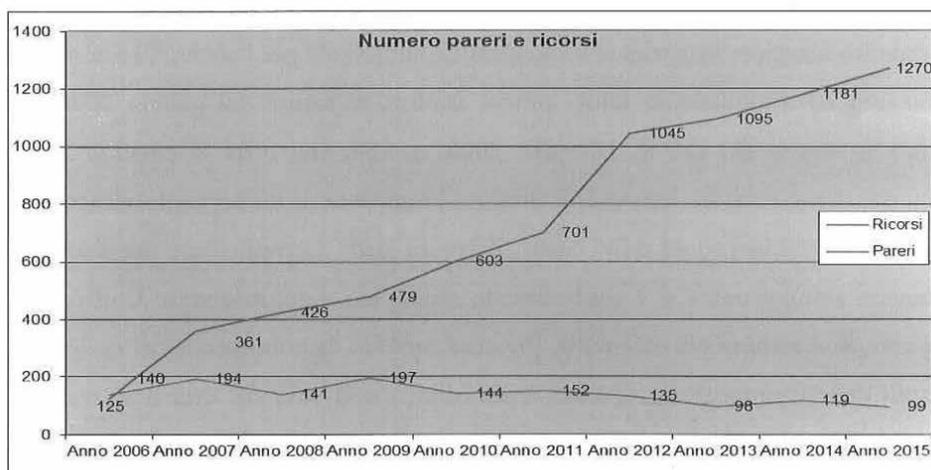
La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi continua a svolgere, in modo sempre più intenso, la propria attività di vigilanza ed impulso nell'ambito dell'applicazione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, sia in sede consultiva - attraverso l'adozione di pareri in materia d'accesso, in risposta alle richieste dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni sia, soprattutto, in sede giustiziale, - attraverso le decisioni dei ricorsi amministrativi presentati dai cittadini, ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, avverso i dinieghi d'accesso delle pubbliche amministrazioni.

Come si vedrà nel dettaglio nei capitoli che seguono, nell'anno 2015, si è registrato un forte aumento delle attività della Commissione, a fronte della diminuzione del numero dei suoi componenti, scesi, dai 17 iniziali nel 1991, a solo 11 membri compreso il presidente nel 2014, numero rimasto invariato nel 2015. Ciò si è verificato in relazione al continuo incremento dei ricorsi presentati alla stessa, avverso i provvedimenti di diniego d'accesso agli atti non solo delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ma anche degli Enti locali, nei confronti dei quali la Commissione ha ritenuto, in linea con l'orientamento espresso già nell'anno precedente, di dover estendere la propria competenza, in caso di mancanza totale del difensore civico, sia a livello provinciale che regionale, al fine di evitare un vuoto di tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa, in tali ambiti territoriali.

In particolare, nel corso del 2015, la commissione si è riunita in seduta plenaria 15 volte e ha deciso complessivamente 1270 ricorsi. Oltre all'intensificarsi dell'attività giustiziale - peraltro in continua crescita a partire dal 2006 - la Commissione ha svolto nel 2015 anche l'attività consultiva, prevista dall'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 ed

ha reso, nel corso dell'anno considerato, 99 pareri rispondendo sia ai privati cittadini che alle pubbliche amministrazioni, che hanno posto quesiti in materia di accesso ai documenti amministrativi e di trasparenza.

Figura 1: Le attività della Commissione dal 2006 al 2015



Nella **figura 1** si osserva che il numero dei ricorsi trattati a partire dall'anno 2006 (anno in cui è stato introdotto la funzione giustiziale in capo alla Commissione accesso), i ricorsi sono costantemente aumentati. In particolare, rispetto al 2006 (125 ricorsi), nel 2007 il numero dei ricorsi è aumentato passando a 361, per poi arrivare nel 2008 a quota 426, mentre si è avuta una riduzione nelle richieste di parere 140 nel 2008, contro i 194 del 2007 (i pareri espressi erano 125 nel 2006). Il 2007 è stato un vero e proprio anno di svolta per le attività della Commissione sia per il numero dei ricorsi decisi, sia dei pareri emessi e il 2008 ne ha conferma sostanzialmente le tendenze. Tuttavia, è interessante notare la decisa propensione all'incremento nei ricorsi in confronto alla tendenziale stabilità delle richieste di parere. Questo dato potrebbe essere interpretato, in primo luogo, come un'affermarsi tra i cittadini della percezione che il rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione è uno strumento utile ed efficace per ottenere l'accesso ai documenti. Quanto alla tendenziale stabilità nella richiesta di pareri, possono essere individuate due cause: da un lato, buona parte delle amministrazioni hanno ormai adottato, dopo averli sottoposti al parere della Commissione, i regolamenti che disciplinano l'accesso ai documenti, dall'altro, l'ormai rilevante complesso di pronunce della Commissione costituisce un valido ausilio fornito alle amministrazioni e ai cittadini per dirimere preventivamente i contrasti e le ambiguità interpretative della disciplina

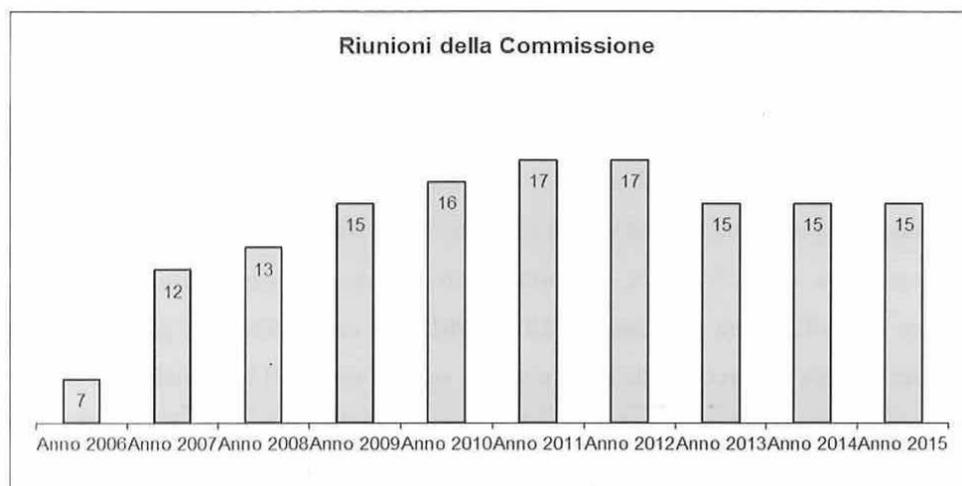
sull'accesso. Per inquadrare correttamente i dati sopra riportati, occorre sottolineare che la legge 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica ed integrazione della legge n. 241 del 1990, ha conferito maggiore incisività al ruolo della Commissione per l'accesso, accrescendone le funzioni ed attribuendole nuovi poteri. Inoltre, a partire dal giugno 2006, dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, che offre ai cittadini la tutela amministrativa contro le decisioni di diniego, limitazione o differimento all'accesso da parte delle amministrazioni dello Stato, il lavoro della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si è gradualmente sviluppato e approfondito. Con il passare degli anni, si è sempre più affermata, presso i cittadini, la conoscenza del ruolo e delle funzioni della Commissione. Questo è dimostrato non solo dal crescente numero di domande (ricorsi e richieste di pareri), ma anche dalla diversità e dalla varietà delle fattispecie sottoposte al giudizio della Commissione. Inoltre, con l'analisi e lo studio di una molteplicità di casi, le decisioni della Commissione costituiscono un precedente che influenza e orienta l'attività delle pubbliche amministrazioni in materia di accesso ai documenti amministrativi. Come si può osservare nel grafico di cui sopra, la Commissione, attraverso la propria opera interpretativa delle regole in materia di accesso ai documenti amministrativi, oltre a soddisfare le numerose istanze dei cittadini, ha contribuito in modo sempre più significativo, soprattutto a partire dal 2006, a promuovere la diffusione negli uffici pubblici, sia centrali che periferici, della cultura della trasparenza e della piena visibilità degli atti. Attraverso le proprie decisioni, in particolare la Commissione ha esaminato le varie tematiche in materia di diritto d'accesso, che saranno riportate nel dettaglio nei seguenti capitoli di questa relazione, in particolar modo, con riferimento sia ai pareri resi dalla Commissione per l'accesso in sede consultiva sia alle decisioni dei ricorsi rese nell'anno 2015.

Nel corso dell'anno 2015 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 2015. 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 decisa dalla Commissione, si registra un andamento altalenante dei pareri resi ai sensi dell'articolo 27 della stessa legge 241/'90.

Esaminando **la figura 2** si può osservare che, nel corso dell'anno 2015, la Commissione per l'accesso si è riunita 15 volte, come avvenuto nell'anno 2014 e anche nel precedente 2013. Tuttavia, nonostante un numero minore di riunioni (dalle 17 riunioni del 2012 si era già passati a 15 nel 2013), si era, comunque, già registrato un'ulteriore crescita dei lavori della Commissione sia nell'anno 2013 che nell'anno 2014. In particolare, i giorni nei quali, **nel corso dell'anno 2015, la Commissione per l'accesso si è riunita in adunanza plenaria sono:** 19/01/2015; 10/02/2015; 24/02/2015; 09/03/2015; 23/03/2015; 29/04/2015; 12/05/2015; 10/06/2015; 30/06/2015; 20/07/2015; 17/09/2015 ; 08/10/2015; 27/10/2015; 19/11/2015; 17/12/2015. Nella successiva **figura 3** è riportato il dettaglio dei lavori per ogni singola riunione.

Figura 2: Riunioni della Commissione dal 2006 al 2015



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 e nell'anno 2015, raggiungendo quota 1181 ricorsi nel 2014 (contro i 1095 del 2013) e quota 1270 nel 2015, confermando la propensione all'aumento degli ultimi anni, come si evince dal grafico riportato nella **Figura 1**

Esaminando, nel dettaglio, i lavori descritti nelle figura 1, 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 2015, 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 e decrescere nuovamente nel 2015 **attestandosi a 99 pareri trattati**, dato inferiore rispetto al 2014 (119), ma comunque superiore rispetto a quello del 2013 (pari a 98).

L'andamento altalenante dei pareri sopradescritto caratterizza, nell'intervallo temporale esaminato, l'attività consultiva della 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, 119 nell'anno 2014 e **99 nel 2015**. Diversamente, per i ricorsi, che, nello stesso periodo, registrano un continuo incremento.

La tendenziale decrescita dei pareri, da un lato, è un effetto 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.

Passando all'esame dei dati relativi ai ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso, ai sensi dell'art 25, comma 4, della legge n.241 del 1990, si evince, osservando la citata **Figura 1**, che i ricorsi sono stati: **1270 nell'anno 2015**; 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 esprime la netta preponderanza, delle funzioni *giustiziali* svolte dalla Commissione per l'accesso attraverso il ricorso amministrativo contro i dinieghi di accesso, previsto dall'articolo 25, comma 4 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, come già detto nel paragrafo precedente, 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.

Figura 3 Lavori della Commissione nel 2015 – Dettaglio delle riunioni- Dati ricavati dai Verbali

Verbale n.	Data	Pareri	Ricorsi	Inviati a Difensore Civico	Ricorsi Fuori sacco
51	19/01/2015	7	79	0	2
52	10/02/2015	2	60	7	1
53	24/02/2015	1	51	7	0
54	09/03/2015	2	41	2	1
55	23/03/2015	5	38	1	0
56	29/04/2015	4	86	11	0
57	12/05/2015	1	59	5	0
58	10/06/2015	9	86	7	0
59	30/06/2015	17	105	8	1
59/bis	20/07/2015	8	82	7	3
60	17/09/2015	7	119	13	3
61	08/10/2015	0	94	8	4
62	27/10/2015	6	85	8	6
63	19/11/2015	3	72	4	2
64	17/12/2015	27	88	11	3
		99	1145	99	26

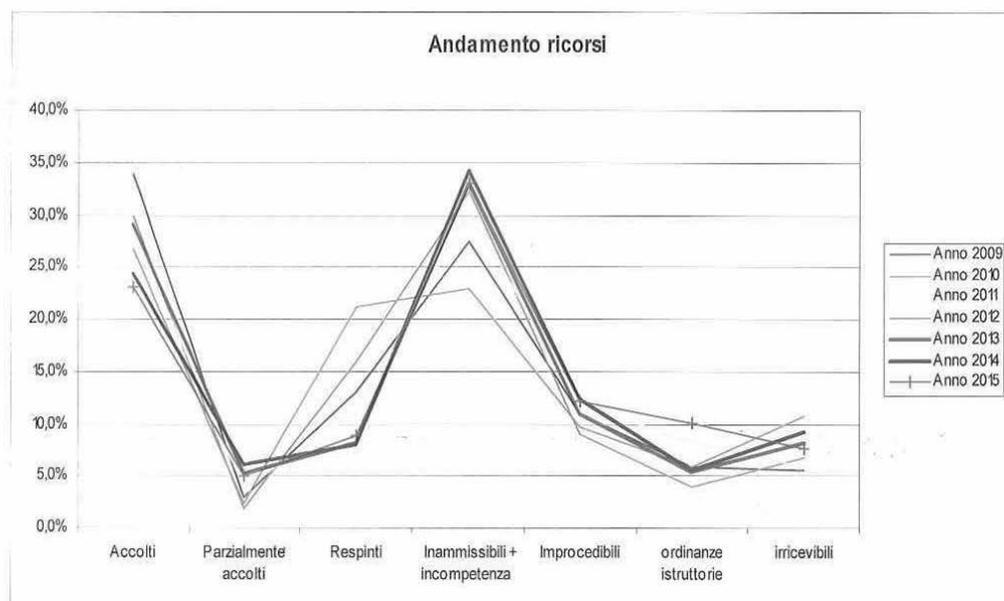
<i>Totale Pareri</i>	<i>Totale Ricorsi</i>
99	1270

3. Esiti dei ricorsi nell'anno 2015

Nell'anno 2015 la Commissione per l'accesso ha esaminato un totale di 1270 ricorsi e 99 pareri, per una media di circa 85 ricorsi e 7 pareri trattati a per ogni singola 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 2015, livelli sempre maggiori di efficienza e produttività.

Fig. 4: Esiti dei ricorsi alla Commissione per l'accesso dal 2009 al 2015



Nella **Figura 4** qui sopra riportata, sono messi a confronto gli andamenti degli esiti dei ricorsi negli anni 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015.

Il totale 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 avvenuta concessione dell'accesso da parte dell'amministrazione resistente, nelle more della decisione del ricorso, sono stati nel 2015, nel complesso, pari al 49,3%.

Nel 2015, come già avvenuto nel 2014, si è registrata una lievissima flessione dei ricorsi accolti, in costante decrescita a dall'anno 2013, in cui invece si era registrato un aumento dello stesso dato, rispetto al 2012 e al 2011, anche se nel 2009 e 2010 il numero dei ricorsi accolti era in percentuale più alto. I ricorsi parzialmente accolti sono stati pari al 5,1% nel 2015, in diminuzione rispetto all'anno precedente.

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 corso dell'anno 2015, i ricorsi dichiarati inammissibili sono diminuiti notevolmente rispetto a quanto avvenuto nel 2014. In particolare le decisioni di inammissibilità nel 2015 sono state pari ad appena il 24,3% rispetto al totale dei ricorsi presentati, mentre nel 2014 i ricorsi dichiarati inammissibili erano stati pari al 34,3%. Tale netta flessione delle pronunce di inammissibilità è, in parte, dovuta al fatto che, a partire dal mese di gennaio 2015, la Commissione per l'accesso ha dato mandato alla propria segreteria di trasmettere d'ufficio, direttamente ai difensori civici competenti, i ricorsi rivolti avverso i dinieghi di accesso degli enti locali – effettivamente dotati di difensori civici nel proprio ambito territoriale o in quello superiore – senza necessità di pronunciare la propria incompetenza con esplicita decisione di inammissibilità, come avvenuto fino a tutto l'anno 2014. In particolare i ricorsi trasmessi per competenza al difensore civico, nel corso dell'anno 2015, sono stati pari all'8,7%. Tuttavia, anche aggiungendo tale quota di ricorsi a quelli inammissibili si arriva a un totale di inammissibilità di appena 33%, dunque, comunque più basso rispetto al dato registrato sia nell'anno 2014 (34,3% di ricorsi inammissibili) sia nel anno 2013 (33,1% di ricorsi inammissibili) in cui erano compresi anche le inammissibilità per incompetenza.

Come per gli anni precedenti, anche nel 2015 il numero relativamente alto delle decisioni di inammissibilità è determinato soprattutto dal fatto che al loro interno sono ricompresi 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 mancante 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.

Sempre nella stessa figura 4, si nota una diminuzione dello 0,3% delle pronunce di improcedibilità, per cessata materia del contendere, in lievissimo calo rispetto al 2014, anno che invece aveva fatto registrare un aumento percentuale delle improcedibilità rispetto al 2013 (nel 2014 le improcedibilità erano pari al 12,4% e nel 2013 al 10,9%). Il dato relativo alle improcedibilità resta comunque attestato al 12,1% nel 2015.

Al riguardo si deve sottolineare che l'alto numero di ricorsi dichiarati improcedibili per cessazione della materia del contendere denota la propensione delle amministrazioni a concedere l'accesso ai documenti chiesti, in pendenza del ricorso alla Commissione per l'accesso, senza attenderne l'esito e ciò può essere letto 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 al ricorrente, con il connesso risultato di offrire una immediata tutela sostanziale del diritto d'accesso, già nella fase prodromica del procedimento giustiziale innanzi alla Commissione stessa.

Nella seguente **figura 5**, sono riportati, nel dettaglio, gli esiti dei ricorsi nell'anno 2015. Oltre agli inammissibili, di cui si è detto sopra, pari al 24,3%, i ricorsi dichiarati irricevibile, perché tardivi, sono stati nel 2015 pari al 7,6%, in netta diminuzione rispetto all'anno 2014, in cui avevano registrato una lieve crescita attestandosi al 9,2% (erano nel 2013 pari all'8,1% dei ricorsi presentati e nel 2012 erano stati pari al 10,7%).

Nel 2015, i ricorsi di accoglimento si sono attestati al 23,2%, in lieve calo rispetto al dato del 2014, pari al 24,4% dei ricorsi (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 flessione di accoglimenti registrata nel 2015 è stata accompagnata anche da una lieve diminuzione degli accoglimenti parziali, scesi nel 2015 al 5,1% (nel 2014 erano pari al 6,1% contro il 5,3% del 2013). Anche i ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere sono leggermente diminuiti, attestandosi al 12,1%, contro il 12,4% del 2014 (erano stati il 10,9% nel 2013).

Le pronunce che dichiarano la cessazione della materia, come già detto, sono segno tangibile dell'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 2015 porta ad una percentuale di esiti favorevoli al ricorrente pari al 40,4% dei casi trattati dalla Commissione (era stato leggermente superiore nel 2014 attestandosi al 42,9%).

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 2015 il 10,1%, mentre nel 2014 erano pari al 5,6%, e nell'anno 2013 il dato registrato era stato pari al 5,4%.

L'incremento delle ordinanze istruttorie nel 2015 conferma una tendenza alla crescita già registrata anche negli anni precedenti.

Le decisioni di rigetto dei ricorsi si sono attestate nel 2015 all'8,9%. Nell'anno 2014 erano state l'8% del totale, già 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'11,1%, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009).

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

Figura 5: Esito dei ricorsi nell'anno 2015

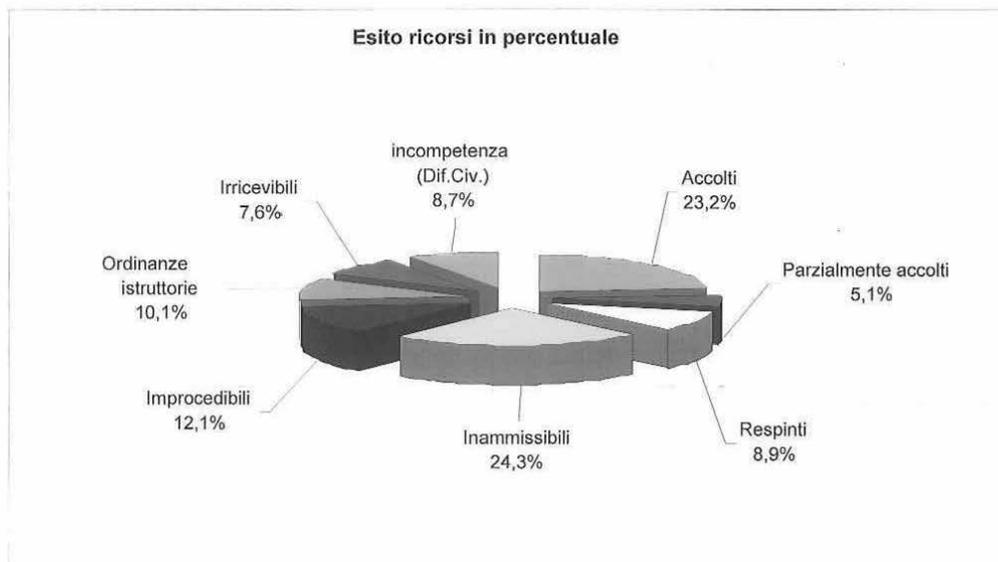
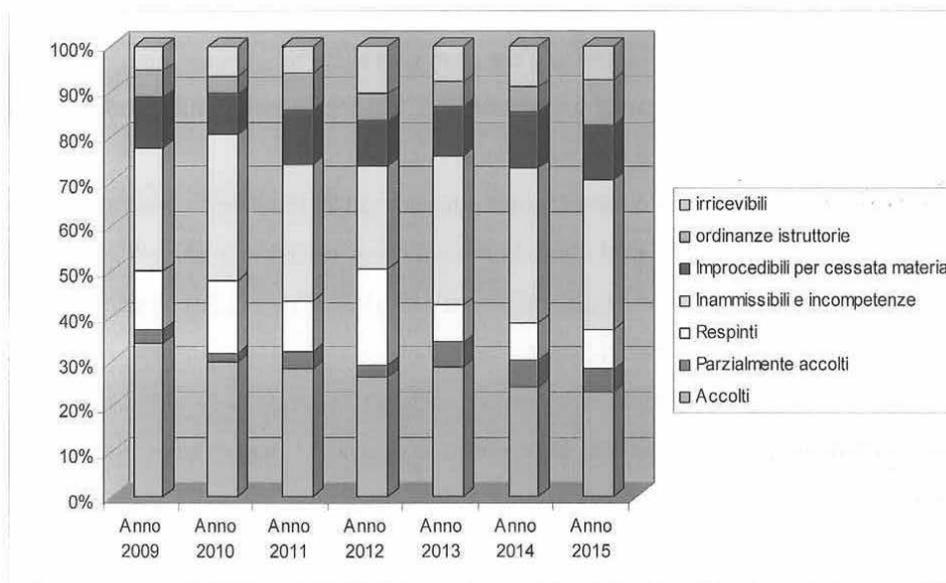


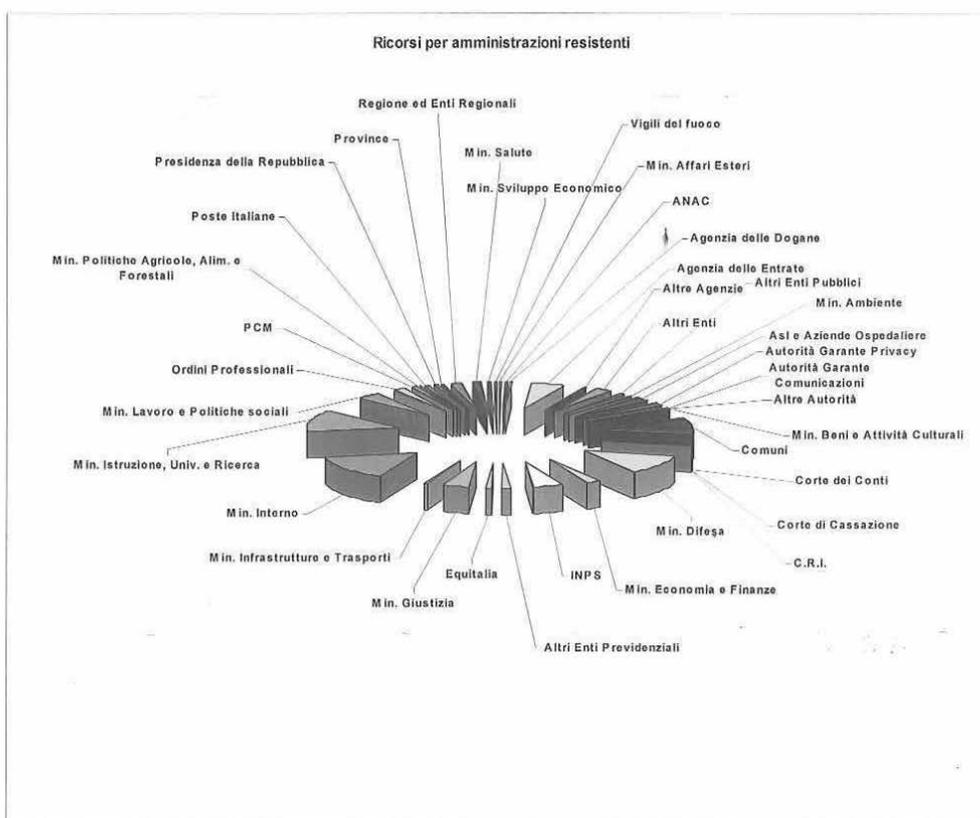
Figura 6: Esiti dei ricorsi dal 2009 al 2015



3.1 Le amministrazioni resistenti

Nell'anno 2015 sono stati presentati alla Commissione 1270 ricorsi, rivolti contro provvedimenti di diniego d'accesso (espresi o taciti) di tutte le pubbliche amministrazioni²⁰, compresi gli enti locali.

Figura 7: Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2015



²⁰ Ancorché la Commissione per l'accesso abbia una competenza limitata, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, alle sole amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.