

10. Gli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale dell'attività giustiziale della Commissione per l'accesso nell'anno 2015

Il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 25 della legge n. 241 del 1990 e 12 del d.P.R. n. 184 del 2006, costituisce un rimedio amministrativo, in tutto assimilabile al ricorso gerarchico improprio, in quanto rivolto ad un organo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione. Tale assunto è ormai assodato, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, secondo cui: *“non sussiste in astratto alcun motivo giuridico per escluder 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'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 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 (anche esso configurabile come ricorso gerarchico improprio).”*⁴¹

Anche il T.A.R. Lazio 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 per l'accesso, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale, osservando in particolare che: *“il trasferimento in sede giurisdizionale di una controversia instaurata in sede gerarchica possa avvenire solo quando il procedimento giustiziale sia stato correttamente instaurato, ciò discendendo dalla necessità di evitare facili elusioni del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione innanzi al giudice. Tale principio è applicabile anche all'actio ad exhibendum in quanto, come chiarito da Cons. Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6, la natura impugnatoria del relativo ricorso prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante”*.⁴²

Tale strumento di tutela offerto al cittadino, non solo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso nei confronti dell'amministrazione pubblica, ma, tenuto anche

⁴¹ Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938.

⁴² T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675.

presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, contribuisce anche ad una consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale, come illustrato dalla seguenti **Figure 50 e 51**, dalle quali risulta che su un totale di 7286 ricorsi trattati dalla Commissione per l'accesso dal 2006 al 2015, solo **131** decisioni della Commissione per l'accesso sono state successivamente impugnate dinanzi al TAR.

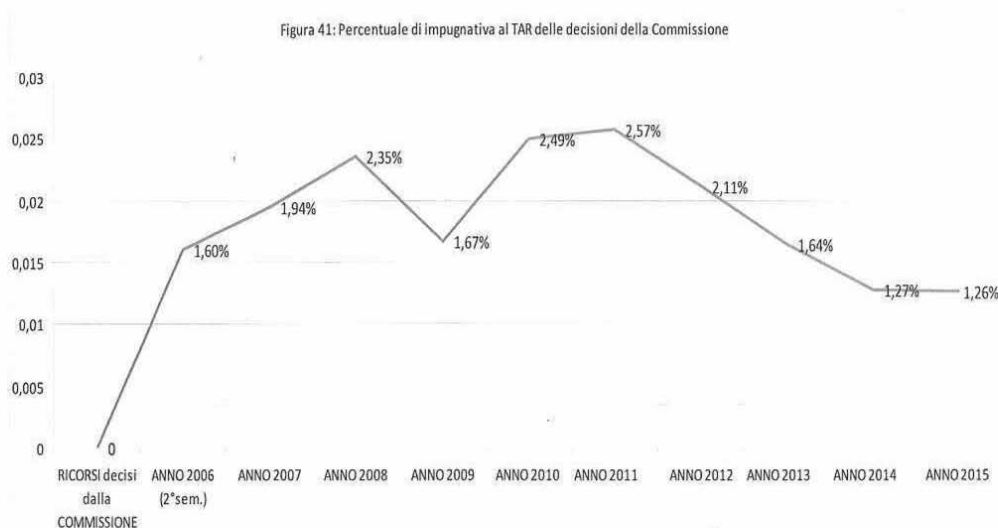
In particolare **nel 2015 sul totale di ricorsi trattati nell'anno pari a 1270, sono state impugnate solamente 16 decisioni della Commissione per l'accesso al TAR** (nel corso del 2014 erano state impugnate 15 decisioni su 1181 e nel 2013, su un totale di 1095 ricorsi, 19 decisioni della Commissione erano state successivamente oggetto di impugnativa dinanzi al TAR).

Il rapporto medio tra decisioni della Commissione e ricorsi al TAR nell'arco temporale dal 2006 al 2015 è nel complesso pari al 1,80% di decisioni impugunate.

Nell'anno **2015 il tasso di impugnative al Tar è stato dell'1,26%, in lieve diminuzione** rispetto a quello registrato nell'anno 2014, in cui si era registrato già un **decremento del tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione (nel 2014 il dato si era attestato sull'1,27% a fronte dell'1,64% del 2013, del 2,11% del 2012 e del 2,76% registrato nell'anno 2011).**

Figura 50: Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso delle decisioni della commissione per l'accesso nel 2015

RICORSI DECISI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO			
EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO IN MATERIA D'ACCESSO DINANZIA AL TAR			
La Commissione, dall'entrata in vigore del DPR 184/2006, ha adottato 7.286 decisioni, delle quali solo 131 sono state impugnate al TAR			
	RICORSI decisi dalla COMMISSIONE	RICORSI AL TAR	RAPPORTO TRA RICORSI AL TAR E RICORSI ALLA COMMISSIONE
ANNO 2006 (2°sem.)	125	2	1,60%
ANNO 2007	361	7	1,94%
ANNO 2008	426	10	2,35%
ANNO 2009	479	8	1,67%
ANNO 2010	603	15	2,49%
ANNO 2011	701	18	2,57%
ANNO 2012	1045	22	2,11%
ANNO 2013	1095	18	1,64%
ANNO 2014	1181	15	1,27%
ANNO 2015	1270	16	1,26%
TOTALE	7.286	131	1,80%

Figura 51: Decisioni della Commissione per l'accesso impugnate al TAR

Dal grafico riportato nella figura 51, si evince che, dopo una prima tendenza all'aumento del tasso di impugnativa delle decisioni della Commissione per l'accesso dinanzi al TAR, che abbraccia l'arco temporale compreso tra il 2006 - anno in cui sono state attribuite per la prima volta alla Commissione per l'accesso le funzioni giurisdizionali - e il 2008, si osserva un deciso decremento delle impugnative al TAR nell'anno 2009, che poi riprendono però a crescere nuovamente nell'anno 2010 e restano pressoché stabili nell'anno 2012. Il dato percentuale negli anni successivi al 2012 ha continuato sempre a decrescere fino al 2015, in cui la percentuale di decisioni della Commissione per l'accesso impugnate al Tar è diminuita rispetto all'anno precedente dello 0,01% passando dall'1,27 del 2014 all'1,26% del 2015.

La deflazione del contenzioso amministrativo in materia d'accesso, costituisce un dei risultati positivi raggiunti negli ultimi anni dalla Commissione per l'accesso.

Altro importante obiettivo raggiunto è la diffusione presso gli utenti della conoscenza dello strumento del ricorso alla Commissione per l'accesso, che, se pure introdotto nell'ordinamento da soli nove anni (dall'entrata in vigore del DPR 12 aprile

2006, n. 184) costituisce ormai un forma di tutela in sede amministrativa agevolmente azionata da una molteplicità sempre in aumento di cittadini.

In conclusione, si deve osservare che i dati riportati nella presente relazione attestano il successo, riscontrato presso i cittadini, della Commissione per l'accesso che, nonostante la riduzione del numero dei componenti ed il taglio delle risorse finanziarie ad essa destinate (dal 2010 i componenti della Commissione operano a titolo onorifico e completamente non retribuito, senza percepire alcun compenso, né rimborso per l'attività svolta) ha esaminato e deciso, nell'ultimo quadriennio, più di mille ricorsi all'anno e nel 2015 è arrivata a riceverne ben 1270, riunendosi, in media, una volta ogni tre settimane, in seduta plenaria.

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1:	Le attività della Commissione dal 2006 al 2015.....	Pag.	36
Figura 2:	Riunioni della Commissione dal 2006 al 2015.....	“	39
Figura 3:	Lavori della Commissione nel 2015 – Dettaglio delle riunioni- Dati ricavati dai Verbali.....	“	42
Figura 4:	Esiti dei ricorsi alla Commissione per l'accesso dal 2009 al 2015.....	“	43
Figura 5:	Esito dei ricorsi nell'anno 2015.....	“	47
Figura 6:	Esiti dei ricorsi dal 2009 al 2015.....	“	47
Figura 7:	Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2015.....	“	48
Figura 8:	Numero di ricorsi presentati nel 2015 per amministrazione resistente.....	“	49
Figura 9:	Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2015.....	“	52
Figura 10:	Macrocategorie di Amministrazioni resistenti nell'anno 2015..	“	55
Figura 11:	Ricorsi contro gli ordini professionali nell'anno 2015.....	“	57
Figura 12:	Ricorsi contro il Ministero della giustizia nel 2015.....	“	58
Figura 13:	Ricorsi contro il Ministero dell'istruzione nel 2015.....	“	59
Figura 14:	Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2015.....	“	60
Figura 15:	Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2015.....	“	61
Figura 16:	Ricorsi nel settore della difesa nel 2015.....	“	62
Figura 17:	Ricorsi contro il Ministero dell'interno nel 2015.....	“	63
Figura 18:	Ricorsi contro il MEF nel 2015.....	“	64
Figura 19:	Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2015.....	“	66
Figura 20:	Percentuale di ricorsi per Regione nel 2015.....	“	68
Figura 21:	Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale nel 2015.....	“	71
Figura 22:	Pareri per regione.....	“	73
Figura 23:	Distribuzione geografica dei pareri in percentuale nel 2015...	“	75
Figura 24:	Pareri resi sui regolamenti nel 2015 rispetto al totale.....	“	76
Figura 25:	Numero di pareri per categoria di richiedenti nel 2015.....	“	77
Figura 26:	Suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2015	“	80
Figura 27:	Pareri resi alle amministrazioni statali nel 2015.....	“	86
Figura 28:	Gli interventi della Commissione dal 2006 al 2015.....	“	89
Figura 29:	Attività della Commissione dal 2006 al 2015.....	“	135
Figura 30:	Dematerializzazione dei lavori della Commissione dal 2010 al 2015.....	“	140
Figura 31-35:	Il sito intranet per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento.....	“	141

Figura 36:	Accessi al sito internet della Commissione nel 2015.....	Pag.	151
Figura 37:	Accessi al sito della Commissione nel mese di Gennaio 2015..	“	153
Figura 38:	Accessi al sito della Commissione nel mese di Febbraio 2015	“	158
Figura 39:	Accessi al sito della Commissione nel mese di Marzo 2015...	“	164
Figura 40:	Accessi al sito della Commissione nel mese di Aprile 2015...	“	170
Figura 41:	Accessi al sito della Commissione nel mese di Maggio 2015..	“	175
Figura 42:	Accessi al sito della Commissione nel mese di Giugno 2015..	“	180
Figura 43:	Accessi al sito della Commissione nel mese di Luglio 2015...	“	184
Figura 44:	Accessi al sito della Commissione nel mese di Agosto 2015..	“	188
Figura 45:	Accessi al sito della Commissione nel mese di Settembre 2015.....	“	193
Figura 46:	Accessi al sito della Commissione nel mese di Ottobre 2015..	“	197
Figura 47:	Accessi al sito della Commissione nel mese di Novembre 2015.....	“	201
Figura 48:	Accessi al sito della Commissione nel mese di Dicembre 2015.....	“	205
Figura 49:	Uso della P.E.C per l'invio delle decisioni nel 2015.....	“	210
Figura 50:	Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso delle decisioni della Commissione per l'accesso nel 2015.....	“	275
Figura 51:	Decisioni della Commissione per l'accesso impugnate al TAR	“	276

PAGINA BIANCA



Presidenza del Consiglio dei Ministri