per l'accesso offre ai cittadini la tutela amministrativa avverso i provvedimenti — espressi o taciti - di diniego, di limitazione o di differimento dell'accesso da parte delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Conseguentemente, l'attività giustiziale della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si è sempre più intensificata, come si evince dall'esame del grafico sopra riportato e, con il passare degli anni, si è affermata, presso i cittadini, la piena conoscenza del ruolo e delle funzioni della Commissione stessa. Questo è dimostrato non solo dal crescente numero dei ricorsi decisi, 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.

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, alla diffusione negli uffici pubblici, sia centrali che periferici, della cultura della trasparenza e della piena visibilità dei documenti amministrativi.

La Commissione ha esaminato nell'anno 2017 le varie problematiche inerenti la materia del diritto d'accesso ai documenti amministrativi. Nei seguenti capitoli di questa relazione saranno riportati i dati relativi all'anno in esame, nel dettaglio, con riferimento sia ai pareri resi dalla Commissione per l'accesso in sede consultiva sia alle decisioni dei ricorsi adottate contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, e nei casi di totale mancanza del difensore civico sia in ambito regionale che in ambito provinciale, anche contro i dinieghi delle amministrazioni locali.

Esaminando la precedente **figura 19**, si osserva che nell'anno 2010 i ricorsi decisi dalla Commissione sono stati 603 a fronte di 144 pareri trattati. Nel 2011 sono stati decisi 701 ricorsi e resi 152 pareri. Nel 2012 i ricorsi sono stati 1045 e i pareri 135. Nel 2013 sono stati decisi 1095 ricorsi e 98 pareri resi. Nel 2014, 1181 ricorsi e 119 pareri. Nel 2015 1270 e 99 pareri. Nel corso dell'anno 2016 si è registrato un ulteriore aumento delle attività della Commissione per l'accesso soprattutto 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. In totale i ricorsi decisi nel corso dell'anno 2016 sono stati 1405, in netto aumento rispetto al precedente anno 2015 in cui si erano registrati 1270 ricorsi. **Nel 2017 sono stati trattati 1389 ricorsi, 19 in meno rispetto all'anno precedente.**

Nella **figura 19**, è riportato, anno per anno, il numero dei ricorsi e dei pareri esaminati dalla Commissione **dal 2006 al 2017**. 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.

Esaminando la figura 18, si può osservare che, nell'anno 2017 la commissione si è riunita 13 volte. Tuttavia la diminuzione del numero delle riunioni plenarie non ha comportato che una lievissima diminuzione dei ricorsi decisi.³⁸

Tuttavia, nonostante un numero costante di riunioni negli ultimi quattro anni (dalle 17 riunioni del 2012 si era passati a 15 nel 2013), si registra una continua crescita dei lavori della Commissione sia nell'anno 2013 che negli anni 2014, 2015 e 2016 e 2017.

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 giustiziali, 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, nell'anno 2015 e nel successivo 2016, raggiungendo quota 1181 ricorsi nel 2014 (contro i 1095 del 2013), quota 1270 nel 2015, quota 1405 nel 2016, e quota 1136 nel 2017, confermando la propensione all'aumento degli ultimi anni, come si evince dal grafico riportato nella **Figura 19**

Esaminando, nel dettaglio, i lavori descritti nelle **figura 19**, svolti dalla Commissione dal 2006 - anno nel quale, come si è detto, si è aggiunta, alle originarie funzioni consultive della Commissione anche l'attività giustiziale di decisione dei ricorsi

³⁸ Nel Corso dell'anno 2016, la Commissione per l'accesso si era riunita 15 volte, come avvenuto sia nell'anno 2015 sia nell'anno 2014 e anche nel precedente 2013.

avverso i dinieghi di accesso – fino al 2017, 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). Nel 2016 i ricorsi trattati sono stati 1405 e le richieste di parere sottoposte alla Commissione 106, **Nel 2017 sono stati esaminati 1386 ricorsi e 72 richiesta di parere.**

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, 99 nel 2015, 106 nel 2016 e **72 nel 2017**. Diversamente, per i ricorsi, che, nello stesso periodo, registrano un continuo crescente 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 19**, che i ricorsi sono stati: **1386 nell'anno 2017**; 1405 nell'anno 2016, 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.

3 L'ATTIVITÀ GIUSTIZIALE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

L'articolo 17 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 recante *"Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241 concernenti norme generali sull'azione amministrativa"* ha sostituito il comma 4 dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, introducendo il rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione per l'accesso, nei confronti degli atti di diniego dell'accesso, espresso o tacito delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Nei casi di diniego, limitazione o differimento dell'accesso, i cittadini possono, entro trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta di accesso, presentare istanza di riesame alla Commissione o ricorso al tribunale amministrativo regionale.

In caso di presentazione del ricorso alla Commissione per l'accesso, il termine per ricorrere al TAR contro il diniego di accesso decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza di riesame alla Commissione stessa.

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 avuto 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. Infatti come illustrato nella **figura 4**, le decisioni della Commissione per l'accesso impuginate dinanzi al TAR nell'anno 2017 sono state solo 9.³⁹

³⁹ Nel 2016 erano state 15, a fronte di un totale di 1405 ricorsi esaminati dalla Commissione vedi figura 4.

3.1 IL RICORSO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO EX ART. 25, COMMA 4, LEGGE N. 241 DEL 1990 E ARTICOLO 12 D.P.R. N. 184 DEL 2006

Il procedimento è piuttosto snello e richiede un formalismo minimo. Esso deve, infatti, essere notificato ai controinteressati che possono presentare le proprie controdeduzioni entro 15 giorni (art. 12, c. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184).

In un breve periodo di tempo, pari a 30 giorni dalla presentazione del ricorso stesso, la Commissione decide. Scaduti i termini senza una pronuncia della Commissione, il ricorso si intende respinto (cd. silenzio-rigetto).

Sul punto, occorre segnalare che, nel corso di questi primi 12 anni di attività giustiziale⁴⁰, la Commissione si è sempre espressa nei confronti di tutti i ricorsi presentati e, pertanto, la fattispecie del silenzio-rigetto non si è mai verificata. Anche a seguito dell'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, **il ricorso alla Commissione per l'accesso ha mantenuto la propria piena efficacia quale strumento di tutela in sede amministrativa del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte degli interessati, ai sensi dell'articolo 5, comma 11 del d.lgs n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016.**

La semplicità e la completa gratuità del procedimento di decisione dei ricorsi presentati dinanzi alla Commissione per l'accesso dai cittadini, comporta una forte deflazione del contenzioso in materia di accesso dinanzi ai TAR. Di tale aspetto si tratterà, più dettagliatamente, nel paragrafo 3.6 di questo capitolo, dedicato alla descrizione degli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale del ricorso amministrativo innanzi alla Commissione per l'accesso. Inoltre, la pubblicazione sul sito internet della Commissione accesso delle decisioni e dei pareri resi costituisce un efficace strumento per diffondere il principio di trasparenza tra le amministrazioni e i cittadini.

⁴⁰ L'attività giustiziale è stata esercitata dalla Commissione per l'accesso a partire dall'anno 2006, con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 184 del 2006.

3.2 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.

Gli elementi caratteristici dell'iter procedurale sono qui di seguito riportati.

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. **A partire dall'anno 2013 si è verificato un forte incremento dell'utilizzo della posta elettronica certificata (P.E.C.) , che è divenuto nel corso degli ultimi quattro anni lo strumento principale utilizzato da parte dei cittadini per l'invio dei ricorsi alla Commissione per l'accesso.**

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.

I controinteressati al ricorso, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione, possono presentare, alla Commissione per l'accesso, le loro controdeduzioni⁴¹.

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.**

⁴¹ Ai sensi dell'articolo 12, c. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

3.3 LE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

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 241 del 1990; *c)* **dichiara inammissibile il ricorso privo dei requisiti** di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4; lettera *d)* del medesimo articolo 12; **esamina e decide nel merito il ricorso in ogni altro caso.**

Oltre ai casi di irricevibilità e inammissibilità sopra descritti, la Commissione per l'accesso **dichiara il ricorso improcedibile**, per cessazione della materia del contendere, nei casi in cui l'amministrazione abbia concesso l'accesso, nelle more del procedimento istaurato dinanzi alla Commissione e dichiara il ricorso **inammissibile per incompetenza**, quanto ha ad oggetto richieste di riesame di dinieghi di accesso degli enti locali, negli ambiti territoriali in cui è presente il difensore civico, anche solo a livello regionale, o richieste di riesame di diniego di accesso civico e di diniego di accesso civico generalizzato, che esulano dalla competenza della Commissione per l'accesso, per espressa previsione di legge⁴².

Va segnalato infine che lo stesso articolo 12 del D.P.R. n.184 del 2016 succitato 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.

Come mostreranno i dati che verranno illustrati nel dettaglio nei seguenti paragrafi di questa relazione, **la percentuale di ricorsi per i quali è stata dichiarata l'improcedibilità per cessazione della materia del contendere nel 2017 è stata pari al 9,1%**, cui va aggiunto il dato del **4,8% dei ricorsi per i quali è stato dichiarato il**

⁴² Ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 è prevista per tali gravami rivolti avverso i dinieghi di accesso civico, unicamente la competenza del responsabile della trasparenza e dell'anticorruzione presso l'amministrazione che detiene il documento e del difensore civico, in sede amministrativa, oltre che del TAR in sede giurisdizionale

non luogo a provvedere, per un totale di 13,9%⁴³. Tale dato rivela che le amministrazioni resistenti, sempre più spesso, consentono l'accesso ai cittadini, senza neanche attendere la decisione nel merito della Commissione per l'accesso, rendendo disponibili i documenti chiesti, nelle more della trattazione del ricorso.

Inoltre, si osserva che **in caso di decisioni di accoglimento, la maggior parte delle amministrazioni concede l'accesso secondo le indicazioni della Commissione per l'accesso, pur essendo consentita dall'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990 la conferma motivata del diniego, entro trenta giorni dalla decisione della Commissione stessa.**

Ciò non può che essere interpretato come una prova del fatto che, pur in assenza di poteri coercitivi e sanzionatori, l'attività giustiziale della Commissione esercita un'efficace *moral suasion* nei confronti delle amministrazioni, che sono incentivate a consentire l'accesso⁴⁴.

⁴³ Nel 2016 il dato era stato pari al 19%, **in netto aumento rispetto al 2015** in cui la quota di pronunce di improcedibilità per cessata materia del contendere era stata pari al 12,1% Nel 2014 era stata 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

⁴⁴ Per il dettaglio degli esiti dei ricorsi alla Commissione per l'accesso nell'anno 2017 vedi la **figura 28**.

3.4 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 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, salva sempre la possibilità di denuncia per omissione di atti di ufficio ove ne ricorrano i presupposti.

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, nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di impulso attribuiti ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 ritiene necessario sollecitare un intervento del legislatore finalizzato a dotarla dei necessari poteri coercitivi, sostitutivi o sanzionatori, utili ad ottenere dalle amministrazioni inadempienti l'effettivo accesso alla documentazione richiesta, in caso di accoglimento dei ricorsi.

Tale esigenza che trova riscontro nei dati raccolti nella relazione sull'attività svolta nell'anno 2017 che verranno esaminati nei seguenti capitoli, è già stata ripetutamente segnalata dalla Commissione anche nelle relazioni al Parlamento per gli anni 2015 e 2016. Occorre in proposito evidenziare che la legge delega n. 124 del 2015 e il conseguente decreto delegato d.lgs. n. 97 del 2016, hanno introdotto nuovi principi in materia di accesso civico, inteso come diritto ad una accessibilità allargata da parte di tutti non solo ai documenti e ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ma anche a tutte le informazioni, i dati e i documenti in possesso dell'amministrazione non rientranti negli obblighi di pubblicazione e a prescindere dalla titolarità di un specifico interesse differenziato in capo al richiedente, purché la conoscenza di tali dati non determini pregiudizio per uno degli interessi superiori dello Stato, elencati, all'articolo 5 del citato d.lgs. n. 97 del 2016, come cause di esclusione dall'accesso civico generalizzato e fatta

salva la facoltà dei soggetti controinteressati all'accesso - cui l'amministrazione è tenuta a notificare le richieste di accesso civico generalizzato - di opporsi a tutela del proprio diritto alla riservatezza. In tale ultimo caso l'amministrazione che detiene i dati o i 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 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.

3.5 IL RICORSO PER REVOCAZIONE AVVERSO LE 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 2017, la Commissione ha consolidato l'utilizzo dello strumento revocatorio, già affermatosi nel 2016 e nel 2015.

Resta fermo, naturalmente, nelle decisioni revocatorie adottate dalla Commissione, nel corso dell'anno 2017, il principio per cui la **revocazione** ad istanza di parte è un mezzo di impugnazione acritica 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 decisione. 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 decisione.

3.6 GLI EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO GIURISDIZIONALE DELL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO DAL 2006 AL 2017

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, in forza di 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).”*⁴⁵

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”*.⁴⁶

⁴⁵ Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938.

⁴⁶ T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675.

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 presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, contribuisce anche ad una consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale, come illustrato dalla seguente **Figura 20**, dalla quale si evince che **su un totale di 10.077 ricorsi trattati dal 2006 al 2017**, solamente **155** decisioni della Commissione per l'accesso sono state impugnate dinanzi al TAR.

In particolare, **nell'anno 2017 su 1386 ricorsi esaminati, solo 9 decisioni della Commissione per l'accesso sono state impugnate dinanzi al TAR.** (Nel 2016 su 1405 ricorsi esaminati, sono state impugnate solamente 15 decisioni della Commissione per l'accesso al TAR. Nel corso dell'anno 2015 le decisioni impugnate al TAR erano state 16 su 1270 ricorsi; nel corso del 2014 erano 15 su 1181 e nel 2013 erano 19 su un totale di 1095 ricorsi).

Il rapporto medio tra decisioni della Commissione e ricorsi al TAR nell'arco temporale che **va dal 2006 al 2017 è pari al 1,54%**, in diminuzione rispetto al dato registrato nel 2016 che era pari ad una media di 1,68% di decisioni impugnate in sede giurisdizionale.

Nell'anno 2017, il tasso di decisioni della Commissione per l'accesso impugnate in sede giurisdizionale è stato pari ad appena lo 0,65%. Nel 2016 il tasso di ricorsi in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione era stato più alto attestandosi all'1,06%. Nel 2015 il tasso di impugnative al Tar era stato dell'1,26%, già in lieve diminuzione rispetto a quello registrato nell'anno 2014, in cui si era registrato 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.