

Figura 20: Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso dinanzi al TAR

RICORSI DECISI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO			
EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO IN MATERIA D'ACCESSO DINANZI AL TAR			
La Commissione, dall'entrata in vigore del DPR 184/2006 sino a tutto il 2017 ha trattato 10.077 ricorsi ed in tale arco temporale solo 155 decisioni 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%
ANNO 2016	1405	15	1,06%
ANNO 2017	1386	9	0,65%
TOTALE	10.077	155	1,54%

4. ANDAMENTO DEI RICORSI ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2017

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 PEC⁴⁷ hanno reso negli ultimi anni più agili e veloci i lavori della Commissione, consentendo di esaminare nel corso del 2017 1386 ricorsi.

Nella **figura 21** sono descritti nel dettaglio i lavori svolti dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2017, i dati riportati sono estratti dai verbali delle sedute plenarie della Commissione.

In particolare, nel corso **dell'anno 2017, la Commissione per l'accesso si è riunita in seduta plenaria 13 volte, nei giorni:** 26/01/2017; 07/02/2017; 28/02/2017; 24/03/2017; 26/04/2017; 18/05/2017; 15/06/2017; 26/06/2017; 06/07/2017; 07/09/2017; 28/09/2017; 15/11/2017; 19/12/2017.

In tale arco temporale sono stati presentati, in totale, alla Commissione per l'accesso 1386 ricorsi.

⁴⁷ Per un esame nel dettaglio dei dati relativi alla dematerializzazione dei lavori della Commissione per l'accesso vedi il paragrafo 1.2 di questa relazione.

Figura 21: Dettaglio dei lavori della Commissione nell'anno 2017

RIUNIONI	PARERI	RICORSI	ricorsi FUORI ORDINE	REGOLAMENTI	DIFENSORE CIVICO	FOIA
26/01/2017	rinvio al 7/02/2017					
07/02/2017	5	102	12		12	
28/02/2017	5	97	10		12	
24/03/2017	3	84	8		8	
26/04/2017	5	102	10		12	
18/05/2017	5	88	2		9	
15/06/2017	6	85	4		8	
26/06/2017	1	67	2		2	
06/07/2017	2	47	3		5	
07/09/2017	1	136	5		5	
28/09/2017	1	109	0		8	
19/10/2017	6	78	6		3	
15/11/2017	4	89	4		11	
19/12/2017	14	106	13	14	2	20

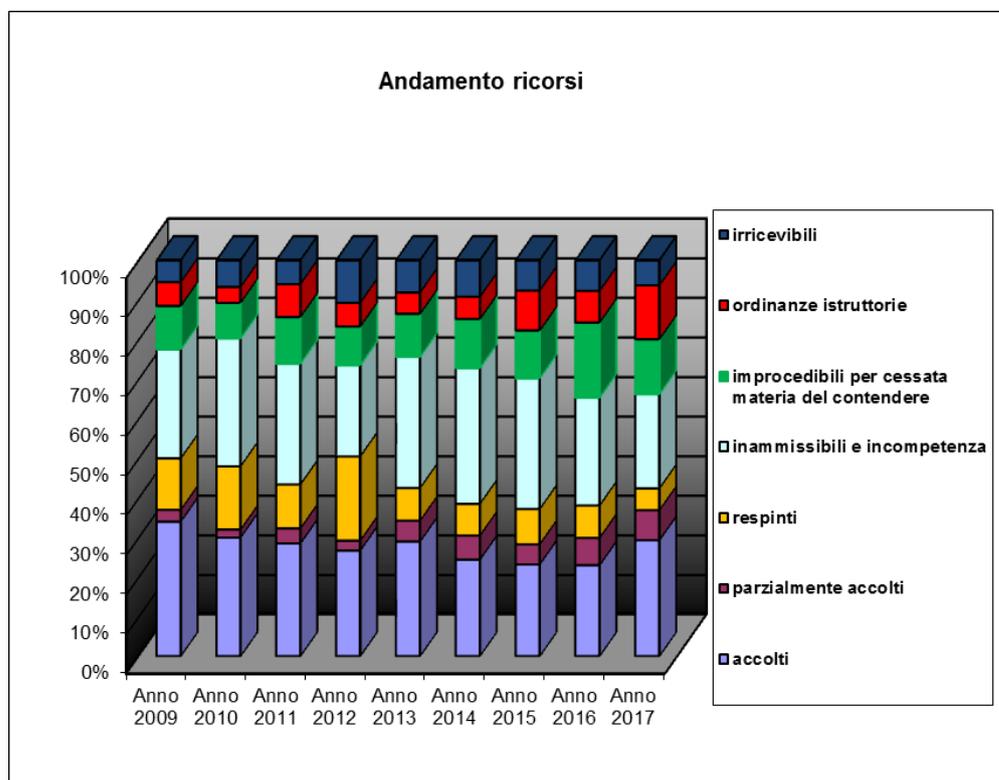
58+14 regolamenti Totale Pareri: 72	1190	79	14	97	20
--	-------------	-----------	-----------	-----------	-----------

TOTALE RICORSI trattati:**1386**

Nella **Figura 22**, di cui alla pagina seguente, sono messi a confronto gli andamenti degli esiti dei ricorsi registrati negli anni 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017.

I ricorsi irricevibili, indicati nel grafico in colore blu scuro, hanno registrato in tale arco temporale un andamento più o meno costante, salvo un incremento del valore percentuale per tale esito nel 2012 e nel 2014. Le ordinanze istruttorie, indicate in rosso, anno avuto un andamento altalenante, mostrando in particolare un aumento percentuale nel 2015, per poi diminuire nel 2016 e nuovamente aumentare nel 2017. I ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere, segnati in verde, erano particolarmente aumentati nel 2016, per poi ridiminuire nel corso del 2017. I ricorsi dichiarati inammissibili (segnati nel grafico in colore celeste), in cui sono ricomprese anche le pronunce in cui la Commissione ha dichiarato la propria incompetenza, sono stati particolarmente numerosi nel triennio 2013-2015, per poi diminuire progressivamente nel 2016 e nel 2017. Per i ricorsi respinti, indicati in giallo, si osserva un valore particolarmente alto nell'anno 2012, a fronte di un valore percentuale più o meno costante negli altri anni e in forte diminuzione nel 2017, in cui i ricorsi respinti hanno toccato il valore minimo. Il bassissimo numero di ricorsi respinti nel 2017 attesta la forte propensione della Commissione per l'accesso ad interpretare in maniera sempre più estensiva il principio di trasparenza, seppure nell'ambito del diritto d'accesso di cui alla disciplina dettata dal Capo V della legge n.241 del 1990, al cui sindacato è limitata la propria competenza giustiziale. La percentuale dei ricorsi accolti, indicati in azzurro e di ricorsi parzialmente accolti, indicati in viola è abbastanza costante, attestandosi, più o meno, intorno a circa il 30% complessivo, salvo che nell'anno 2012 in cui si è registrata una diminuzione dei ricorsi accolti e parzialmente accolti, a fronte del corrispondente aumento percentuale di quelli respinti. Nel 2017 la somma dei ricorsi accolti e parzialmente accolti ha registrato un netto aumento attestandosi al 36,9%.

Figura 22: Andamento dell'esito dei ricorsi dal 2009 al 2017



4.1 GLI ESITI DEI RICORSI NEL 2017

D'all'esame della seguente **figura 23** si evince che **nel 2017** si è verificato un aumento dei ricorsi accolti, **che sono risultati pari al 29,3%** in crescita rispetto all'anno precedente in cui il dato si attestava al 23%.⁴⁸

Inoltre, si può osservare che anche i **ricorsi parzialmente** accolti sono **aumentati nel 2017** arrivando al **7,6%**, contro il 6,9% registrato nel 2016⁴⁹.

Le decisioni di **inammissibilità**, comprese quelle di incompetenza, si sono fermate nel **2017 al 23,8%**, in forte diminuzione rispetto all'anno precedente, in cui avevano raggiunto il 27,20%.⁵⁰

Nel corso degli ultimi due anni ed in particolar modo **nel 2017, i ricorsi dichiarati inammissibili sono diminuiti notevolmente**. La netta flessione delle pronunce di inammissibilità, riportata nella **figura 27** 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, erano stati pari all'8,7% e nell'anno 2016 pari al 6,7% del totale.

Occorre evidenziare in proposito che, anche aggiungendo la quota dei ricorsi trasmessi direttamente al difensore civico per competenza a quelli dichiarati inammissibili per varie cause di inammissibilità previste dalla legge oltre all'incompetenza (mancata notifica ai controinteressati, mancata allegazione dell'atto di diniego impugnato, mancanza dell'interesse ad accedere, ecc.) si arriva a un totale di

⁴⁸ Nel 2016 vi era stata una lievissima flessione dei ricorsi accolti, pari al 23%, rispetto al dato dell'anno precedente pari al 23,2%. Anche nel 2015, come già avvenuto nel 2014, si era verificata una flessione dei ricorsi accolti, in costante decrescita dall'anno 2013, in cui invece si era registrato un aumento dello stesso dato, rispetto al 2012 e al 2011; mentre nel 2009 e nel 2010 il numero dei ricorsi accolti era stato in percentuale più alto.

⁴⁹ Nell'anno 2015 i ricorsi parzialmente accolti erano stati pari al 5,1%, in diminuzione rispetto all'anno precedente.

⁵⁰ I **ricorsi dichiarati inammissibili**, comprese le pronunce di incompetenza, erano pari al 33% nel 2015 e pari al 34,3% nel 2014. Nel 2013 le inammissibilità erano pari al 33,1%. nell'anno 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.

inammissibilità di appena il **23,8%** **nell'anno 2017**, fortemente più basso del dato registrato nel 2016 e nel 2015.

Figura 23: esiti dei ricorsi a raffronto dal 2009 al 2017

	accolti	parzialmente accolti	respinti	inammissibili e incompetenza	improcedibili per cessata materia del contendere	ordinanze istruttorie	irricevibili
Anno 2009	34,0%	3,0%	13,0%	27,5%	11,0%	6,0%	5,5%
Anno 2010	30,0%	2,0%	16,0%	32,3%	9,0%	4,0%	6,7%
Anno 2011	28,5%	3,8%	11,1%	30,5%	11,8%	8,3%	6,0%
Anno 2012	26,7%	2,5%	21,3%	23,0%	9,8%	6,0%	10,7%
Anno 2013	29,0%	5,3%	8,3%	33,1%	10,9%	5,4%	8,1%
Anno 2014	24,4%	6,1%	8,0%	34,3%	12,4%	5,6%	9,2%
Anno 2015	23,2%	5,1%	8,9%	33,0%	12,1%	10,1%	7,6%
Anno 2016	23,0%	6,9%	8,2%	27,2%	19,0%	8,0%	7,7%
Anno 2017	29,3%	7,6%	5,5%	23,8%	13,9%	13,6%	6,3%

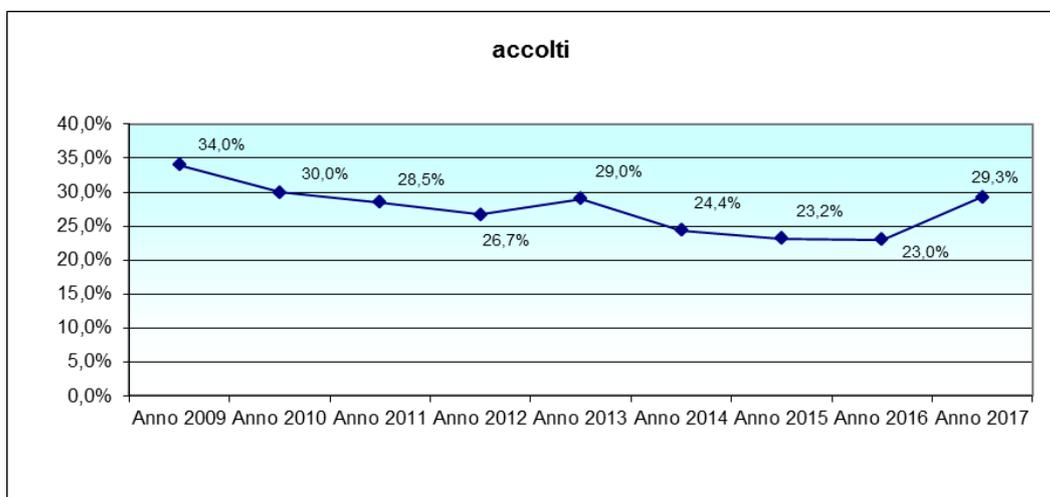
Osservando le **figure 23, 24, 25 e 26** si può notare anche che il totale dei **ricorsi decisi nel merito**, cioè di quelli respinti, di quelli accolti o comunque favorevolmente risolti in quanto parzialmente accolti **nel 2017 raggiunge quota 42,1%. Era pari al 38,1% nel precedente anno 2016.**

I **ricorsi dichiarati improcedibili, per cessata materia del contendere**, a seguito della avvenuta concessione dell'accesso da parte dell'amministrazione resistente, nelle more della decisione del ricorso, **sono nel 2017 pari al 13,9%.**⁵¹

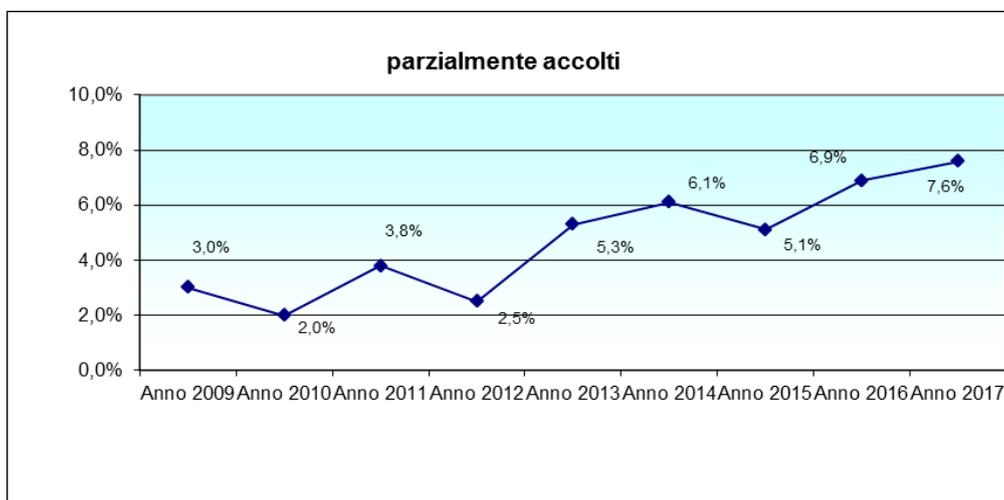
Sommando tale ultimo dato a quello dei ricorsi decisi nel merito nel 2017, **si ottiene un totale pari al 56% di decisioni.**⁵² Ciò sta ad indicare **la crescente efficacia sostanziale della tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso offerta ai cittadini attraverso il ricorso alla Commissione.**

⁵¹ Nel 2016 le decisioni di improcedibilità per cessazione della materia del contendere erano state pari al 19%.

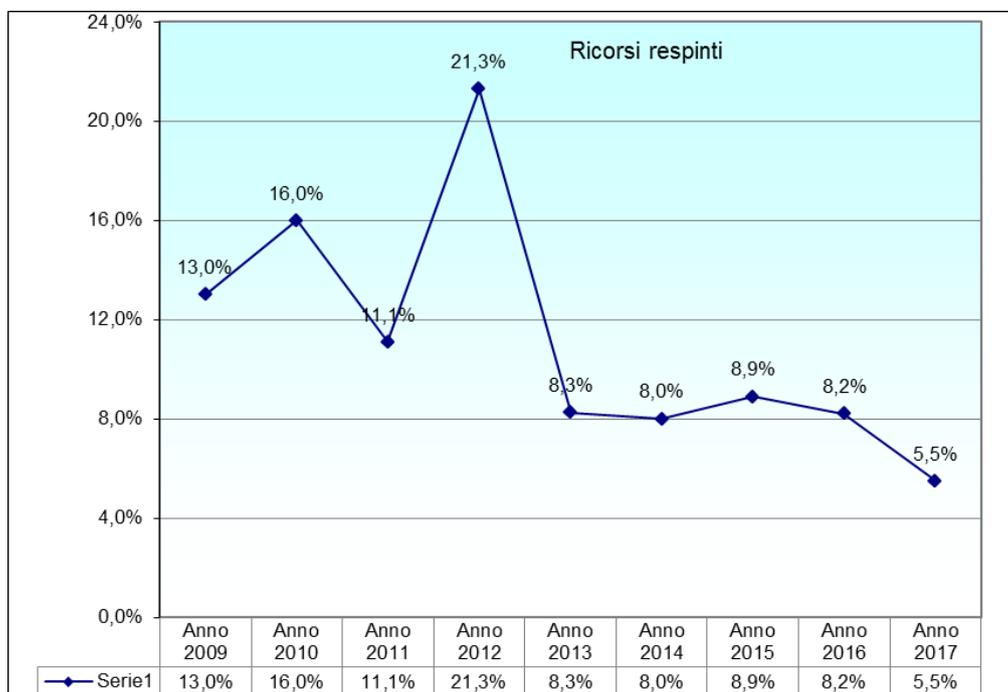
⁵² Nel 2016 il dato aggregato dava il 57,1% di decisioni, in netto aumento rispetto a quello registrato nel precedente anno 2015, nel quale il 49,3% dei ricorsi aveva tale esito

Figura 24 percentuale di ricorsi accolti per anno dal 2009 al 2017

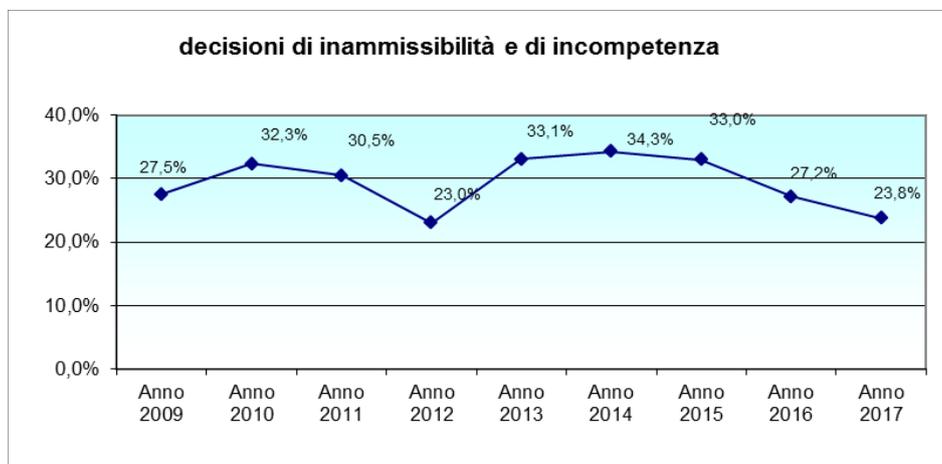
I ricorsi accolti hanno registrato una forte crescita nell'anno 2017, raggiungendo quota 29,3%.

Figura 25 Andamento dei ricorsi parzialmente accolti dal 2009 al 2017

L'andamento in continua, tendenziale crescita dei ricorsi parzialmente accolti segue il trend positivo dei ricorsi di accoglimento.

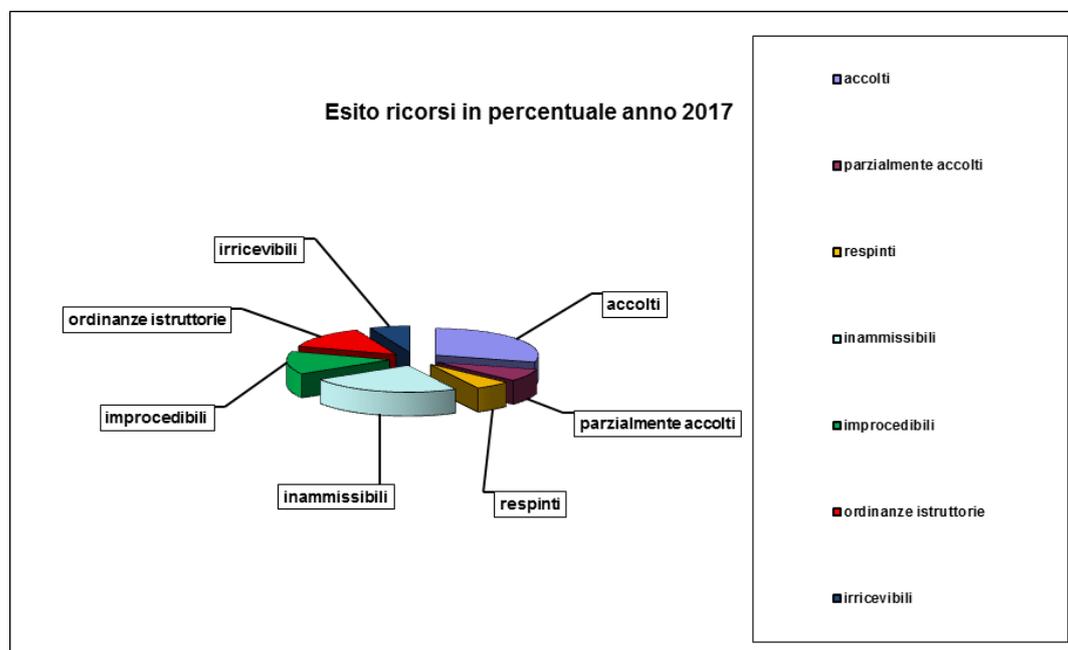
Figura 26 Percentuale di ricorsi respinti dal 2009 al 2017

I ricorsi respinti, descritti nel grafico di cui alla **figura 26** sopra riportata, hanno registrato il loro picco massimo nel 2012, per poi diminuire notevolmente negli anni successivi, fino ad arrivare all'esigua percentuale del 5,5% misurata nell'anno 2017.

Figura 27 Ricorsi inammissibili

Il numero relativamente alto delle decisioni di inammissibilità, che si evince dal grafico contenuto nella **figura 27** riportata nella pagina precedente, è da ritenersi collegato soprattutto al fatto che al loro interno sono compresi 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, mancata allegazione della prova della avvenuta notifica ai controinteressati, ecc...), oltre a tutti i casi di inammissibilità per incompetenza.

Figura 28: Esito dei ricorsi nell'anno 2017



Nell'grafico contenuto nella sovrastante **figura 28** sono riportati nel dettaglio gli esiti dei ricorsi nell'anno 2017. In particolare può osservarsi che **la porzione più grande di decisioni sono quelle di accoglimento pari al 29,3%**; seguono le **decisioni di inammissibilità pari al 23,8%**,⁵³ quindi quelle di **improcedibilità per cessata materia del contendere, pari al 13,9%** e le **ordinanze istruttorie pari al 13,6%**. Infine, con i valori percentuali più bassi, troviamo quelle di **irricevibilità per tardività pari al 6,3%**⁵⁴ e le decisioni di **rigetto pari appena al 5,5%**⁵⁵. Il basso numero dei rigetti è un dato sicuramente positivo e denota un'efficacia sempre più concreta del ricorso alla Commissione per l'accesso, quale strumento di tutela in via amministrativa degli interessi sostanziali dell'accedente, connessi all'accesso.

⁵³ Nel 2016, i ricorsi dichiarati inammissibili, pari al 27,20% sono stati percentualmente i più numerosi rispetto alle altre tipologie di decisioni

⁵⁴ I ricorsi dichiarati irricevibile per tardività nel 2016 si erano attestati al 7,7%, confermando sostanzialmente il dato percentuale dell'anno 2015 in cui erano stati pari al 7,6%, in netta diminuzione rispetto all'anno 2014, in cui avevano registrato una lieve crescita attestandosi al 9,2%. Nel 2013 le decisioni di irricevibilità erano pari all'8,1% dei ricorsi presentati e nel 2012 erano state pari al 10,7%.

⁵⁵ I ricorsi respinti nel 2016 erano stati pari all'8,2%, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2015 in cui si era registrato l'8,9% di decisioni di rigetto. 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).

Nella stessa **figura 28**, si è visto che una grossa porzione delle decisioni della Commissione per l'accesso, indicata col colore verde, è data dai ricorsi dichiarati improcedibili, pari nel 2017 al 13,9%.⁵⁶

Al riguardo non può non sottolinearsi che **il forte numero dei 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.

Una porzione cospicua del grafico a torta, riportato nella succitata **figura 28**, indica in colore rosso **le ordinanze istruttorie, pari al 13,6% nel 2017**. Si tratta delle decisioni interlocutorie con cui la Commissione per l'accesso interrompe i termini per l'assolvimento di incombenze istruttorie, poste a carico sia dei ricorrenti, sia delle amministrazioni resistenti, nelle quali sono comprese anche le sospensioni per notifica ai controinteressati all'accesso non conoscibili dal ricorrente al momento della presentazione del ricorso.⁵⁷

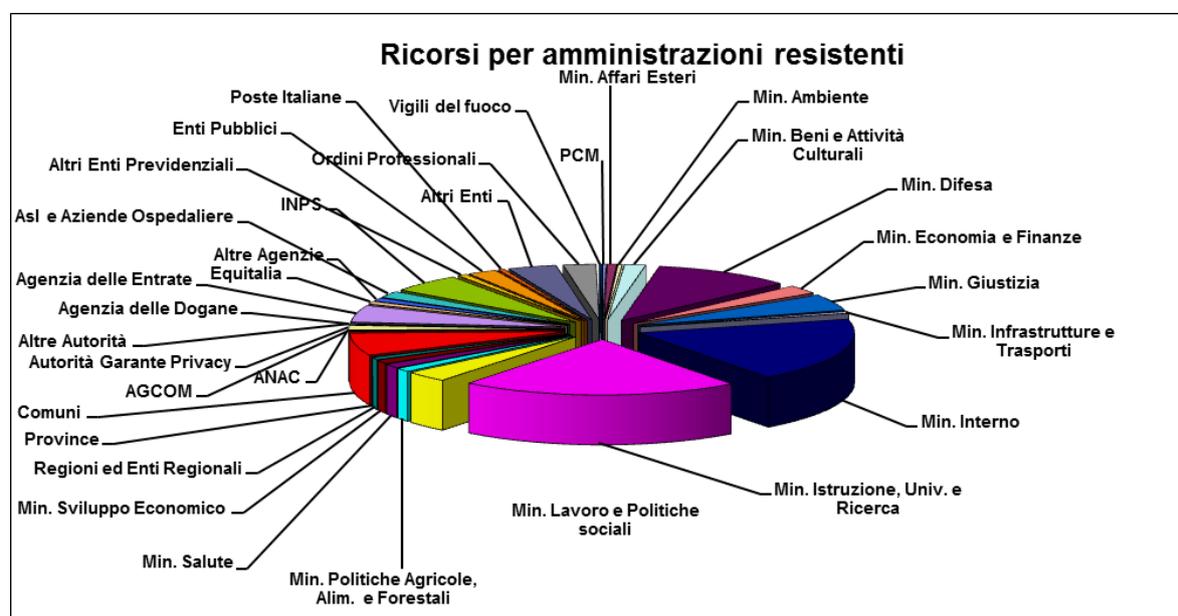
⁵⁶ Nell'anno 2016 il dato relativo alle improcedibilità per cessata materia del contendere era pari al 19%, mentre si era attestato al 12,1% nel 2015.

⁵⁷ Nell'anno 2016, le ordinanze istruttorie sono state pari all'8% delle decisioni. Nel 2015 il dato era pari al 10,1%, mentre nel 2014 erano pari al 5,6%, e nell'anno 2013 il dato registrato era stato pari al 5,4%.

4.2 LE AMMINISTRAZIONI RESISTENTI NELL'ANNO 2017

Nell'anno 2017, sono stati presentati alla Commissione per l'accesso 1386 ricorsi, rivolti contro provvedimenti di diniego d'accesso (espresi o taciti) di tutte le pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali⁵⁸.

Figura 29: Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2017



⁵⁸ 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, la stessa Commissione ha ritenuto di riconoscere la propria competenza in caso di ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso di amministrazioni locali negli ambiti territoriali in cui sia completamente assente il difensore civico sia a livello provinciale che a livello regionale, al fine di garantire comunque ai cittadini la tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso.