diritto d'accesso ai documenti amministrativi, così come disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e dal Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, ciò, in quanto, ai sensi del nuovo dispositivo introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, sono espressamente mantenute in vigore "*le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241"* ed è confermata la piena competenza della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi in tale ambito[12].

In particolare, l'articolo 22 della legge n. 241 del 1990 prevede il diritto di accesso ai documenti amministrativi spettante in capo a tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, con espressa esclusione delle informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo - salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso ai dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono. La stessa legge n.241/'90, all'articolo 24, comma 3, esclude dal diritto d'accesso ogni finalità di controllo generalizzato del pubblico operato, stabilendo espressamente che "*non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni."*

A tutela del diritto d'accesso sopra descritto, ai sensi del già citato articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, è consentito al cittadino di rivolgersi, in via amministrativa, alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'articolo 27 della stessa legge.[13]

Negli anni, la Commissione per l'accesso è divenuta un importante riferimento in materia di garanzia di trasparenza - nella specifica accezione prevista dalla legge n. 241 del 1990 - non solo per i privati ma anche per le Amministrazioni.

[12] Vedi articolo 4, comma 7, del decreto legislativo n. 33 del 2013. Vedi anche articolo 5, comma 11, del d.lgs 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 che testualmente recita*: "Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241"*

[13] L'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 conferisce diverse funzioni alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, che verranno nel dettaglio descritte nei capitoli che seguono della presente relazione. In particolare, Essa è competente a decidere sui ricorsi avverso i dinieghi di accesso - espressi o taciti - e i differimenti adottati dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della citata legge ed a vigilare sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione, attraverso l'esercizio della propria attività consultiva, ai sensi dell'articolo 27 della stessa legge n. 241 del 1990.

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

Il numero dei procedimenti attivati innanzi alla Commissione, come si evince dalle tabelle e dai grafici sull'attività della stessa, riportati nella presente relazione, è in continua, fortissima ascesa a dimostrazione della capacità dell'Organo di affrontare la delicata questione relativa al bilanciamento tra il diritto di accesso e le altre situazioni giuridiche tutelate.

Come si vedrà nei capitoli che seguono, attraverso le sue pronunce, la Commissione ha interpretato la normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi, definendo il contenuto, le modalità di esercizio e i limiti del diritto d'accesso, anche attraverso il continuo confronto con la giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato.

L'organismo fornisce, sempre di più, il necessario spazio di dialogo e confronto tra i cittadini e la pubblica amministrazione, volto alla piena realizzazione dei principi di controllo democratico, di tutela dei diritti, di trasparenza e imparzialità, sanciti dalla Costituzione.

Infatti, il ricorso alla Commissione per l'accesso per il riesame dei dinieghi ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990 - entrato in vigore con il DPR n. 184 del 2006 - pur non configurandosi come alternativo al ricorso giurisdizionale dinanzi al Tar, ha riscosso un notevole successo tra i cittadini, non solo per la semplicità e la velocità della procedura che non prevede costi ed è azionabile senza la necessaria assistenza di un difensore, ma anche per il costante impegno della Commissione per l'accesso che, nonostante il crescente aumento dei ricorsi presentati, ha sempre fornito risposta espressa a tutti i ricorrenti, senza mai far formare il silenzio-rigetto previsto al decorrere dei trenta giorni dalla presentazione del ricorso.

I dati relativi ai ricorsi decisi dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2018, che saranno illustrati nel dettaglio nella presente relazione, rivelano una continua ascesa del lavoro della Commissione.

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

In particolare, nell'anno in riferimento, sono stati esaminati **1299** ricorsi in leggero decremento rispetto al precedente anno 2017 in cui ne sono stati decisi 1386 (nel 2016 erano stati decisi 1405 ricorsi e nel precedente 2015 erano stati esaminati 1270 ricorsi[14].

Il diritto di accedere ai documenti amministrativi in possesso della pubblica amministrazione, al fine di tutelare i propri interessi e di verificare in concreto la razionalità e la coerenza delle scelte effettuate dalla pubblica amministrazione è, infatti, riconosciuto a tutti i cittadini portatori di un interesse diretto, concreto ed attuale, collegato ai documenti richiesti ed, in tale ambito, gode nell'ordinamento di una tutela, per certi versi, maggiore rispetto alla nuova figura dell'accesso civico c.d. generalizzato, introdotta dal citato d.lgs. n. 97 del 2016, che, pur se più ampio sotto il profilo soggettivo, incontra però i limiti oggettivi tassativi ed invalicabili previsti dall'art. 5-*bis* del d.lgs n.33/2013. Tanto è vero che, ai sensi dell'articolo 24, comma 7 della citata legge n.241/'90, deve essere comunque sempre garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici, prevalendo tale esigenza anche rispetto ai casi di esclusione previsti dai commi 1 e 2 dell'articolo 24 della legge n.241 del 1990, nonché rispetto alle contrapposte esigenze di riservatezza, anche nel caso in cui i documenti contengano dati sensibili e giudiziari, purché l'accesso sia consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini di cui all'articolo 60 del d.lgs. n.196/2013, in caso di dati idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale.

Il soddisfacimento del diritto d'accesso del soggetto portatore di un interesse diretto, collegato al documento richiesto, contempera il diritto d'accesso con i contrapposti interessi e soddisfa esigenze di carattere generale quali quelle dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, dando vita a posizioni giuridiche soggettive che godono di specifica tutela riconosciuta dall'ordinamento, efficacemente assicurata attraverso l'attività giustiziale della Commissione per l'accesso.

[14] Nell'anno 2014 i ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso erano stati 1181, mentre nel 2013 i ricorsi erano 1095. Nel 2012, sono stati esaminati 1045 ricorsi. Nel 2011, i ricorsi decisi erano 701; nel 2010 i ricorsi decisi erano 603; nel 2009 erano stati decisi 479 ricorsi; nell'anno 2008, 426 ricorsi; nel 2007, 361 ricorsi e nel 2006 sono stati decisi 125 ricorsi.

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

1 LA COMMISSIONE DALLA SUA PRIMA ISTITUZIONE AL 2018

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 1991 a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, quale organismo preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione.

La legge 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica ed integrazione della legge n.241/'90, le ha attribuito nuovi poteri, introducendo lo strumento di tutela in sede amministrativa, innanzi alla Commissione per l'accesso, avverso le determinazioni concernenti il diritto d'accesso, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, come modificato dalla suddetta legge n.15 del 2005[15].

La Commissione, oltre all'attività giustiziale svolge, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, anche attività consultiva e di vigilanza in materia di accesso ai documenti amministrativi, affinché sia attuato il principio di piena trasparenza e conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla legge 241/1990 e successive modifiche e integrazioni.

1.1 Il ruolo e le funzioni della Commissione per l'accesso

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si configura, fin dalla sua prima istituzione nel 1991, come organo collegiale, preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio della piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione, al quale possono rivolgersi privati cittadini e Amministrazioni.

[15] Ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, il ricorso alla Commissione è presentato entro trenta giorni, dall'accedente contro il diniego totale o parziale, espresso o tacito, o il differimento dell'accesso o dal controinteressato all'accesso avverso il provvedimento di concessione dell'accesso. Il procedimento innanzi alla Commissione per l'accesso si svolge in tempi particolarmente rapidi e garantisce il rispetto del contraddittorio, attraverso l'obbligo di allegazione al ricorso della prova della avvenuta notifica del ricorso stesso ai controinteressati all'accesso, ove conosciuti o conoscibili da parte del ricorrente, a pena di inammissibilità del gravame. Le sedute della Commissione non sono pubbliche. Le parti possono adire la Commissione senza necessità dell'assistenza del difensore. La Commissione, in caso di accoglimento del ricorso, chiede all'Amministrazione soccombente di riesaminare il provvedimento di diniego e di concedere l'accesso ai documenti richiesti.

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

La legge 11 febbraio 2005, n. 15, di modifica ed integrazione della legge generale sul procedimento amministrativo, ha conferito maggiore efficacia al ruolo della Commissione attribuendole nuovi poteri e accrescendone le funzioni.

A seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, il lavoro della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si è progressivamente sviluppato: le sedute plenarie si svolgono con cadenza mensile (salvo il mese di agosto in cui la Commissione sospende i propri lavori) ed è aumentata significativamente la quantità dei ricorsi decisi, relativi a fattispecie sempre più varie.

Tramite l'analisi e lo studio di molteplici casi, le decisioni della Commissione costituiscono sempre più un precedente che influenza e orienta l'attività delle Pubbliche Amministrazioni in materia di accesso ai documenti amministrativi.

L'operato della Commissione contribuisce, dunque, al dialogo e al confronto tra cittadini e Amministrazione al fine di realizzare i principi di controllo democratico, di tutela dei diritti, di trasparenza e imparzialità stabiliti dalla Costituzione e dalla legge n. 241 del 1990.

Nel corso dell'anno 2018, si sono tenute **12 adunanze plenarie della Commissione**, e sono stati trattati **1299** ricorsi, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2017, in cui erano stati trattati 1386 ricorsi[16].

Il leggero decremento del numero di ricorsi alla Commissione per l'accesso, rispetto all'anno precedente, deriva principalmente dall'affermarsi del nuovo istituto **dell'accesso civico generalizzato, introdotto dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97**, e dalla introduzione del nuovo strumento di tutela sede amministrativa, avverso i dinieghi di accesso civico generalizzato, il cui esame è sottratto alla competenza della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi - che mantiene la propria competenza giustiziale esclusivamente con riferimento all'accesso ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 e seguenti della L. 241/'90 - essendo demandato al responsabile per l'anticorruzione e la trasparenza, presso

[16] I ricorsi decisi nel 2017 sono stati 1386 e avevano raggiunto, nel 2016, quota 1405, contro i 1270 trattati nel 2015 e e i 1181 ricorsi dell'anno 2014. Vedi figure 2 e 3

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

l'amministrazione che detiene i documenti o le informazioni richieste o al difensore civico competente territorialmente.

Dal confronto tra i dati registrati nei diversi anni di attività della Commissione, che saranno illustrati nel dettaglio nei seguenti capitoli di questa relazione, si può osservare che il numero dei ricorsi annui trattati, nel corso dell'ultimo quinquennio, è più che raddoppiato[17].

Il ricorso alla Commissione per l'accesso è disciplinato dall'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, così come modificato dalla legge n. 15 del 2005, che prevede, in particolare, che in caso di diniego ovvero di differimento dell'accesso opposto da Amministrazioni statali, centrali o periferiche, il richiedente possa presentare, in alternativa al ricorso giudiziale, ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Il ricorso deve essere presentato alla Commissione, a pena di irricevibilità (ex art. 12, comma 7, lett. a), D.P.R. n. 184/2006), **nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento di diniego o di differimento, ovvero dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta di accesso** (art. 12, comma 2, D.P.R. n. 184/2006), mediante invio di una raccomandata con avviso di ricevimento, nonché a mezzo fax o per via telematica in conformità con la normativa vigente (art. 12, comma 1 D.P.R. n. 184/2006).

Il procedimento è veloce e agevole e la decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato nel termine di trenta giorni, decorsi i quali si forma il silenzio-rigetto.

L'orientamento giurisprudenziale consolidato ritiene che il ricorso alla Commissione per l'accesso, introdotto dall'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, sia qualificabile quale **ricorso gerarchico improprio**, in quanto presentato presso un organo amministrativo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

In proposito si ricorda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, intervenuta poco prima del varo della riforma del 2005, secondo cui non

[17] Vedi figure 2 e 3.

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

sussiste *"in astratto alcun motivo di ordine giuridico per escludere 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'art. 25 della legge n. 241/90 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 (anch'esso configurabile come ricorso gerarchico improprio)".*[18]

Sempre il Consiglio di Stato nella medesima sentenza ebbe modo di osservare: *"avverso tale conclusione non sussistono, del resto, neppure motivi di carattere più generale, dal momento 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**.[19]

---

[18] L'Atto del Senato n. 1281, al quale fa riferimento la sentenza, divenuto poi la legge n. 15 del 2005, definisce esso stesso il ricorso alla Commissione quale *ricorso gerarchico improprio*, e, la relativa procedura, di carattere *giustiziale*. Infatti, come si legge nel testo dell'Atto, *"Gli inconvenienti e le lacune riscontrate nella sua attività e segnalate ripetutamente nelle relazioni annuali presentate al Parlamento nell'esercizio delle competenze di referto, attribuitale dall'articolo 27 della legge, hanno indotto a formulare alcune proposte di modifica, in particolare, mediante la previsione di un ricorso gerarchico improprio nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; con ciò affiancandosi, ed anzi illustrandone meglio il contenuto, alla procedura giustiziale già prevista dinanzi al difensore civico".*

[19] 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 prescinde 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."*

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

Si riscontra invece una parziale discrasia tra le funzioni attribuite alla Commissione per l'accesso e la sua veste formale.

La Commissione è nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è incardinata nella struttura burocratica della Presidenza del Consiglio di Ministri.

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.

E' stata anche ipotizzata la configurazione della Commissione come autorità indipendente, poiché le funzioni svolte comportano 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, pur avendo introdotto mutamenti che potenziano le caratteristiche di neutralità e para-giurisdizionalità della Commissione, non ha tuttavia riconosciuto esplicitamente la natura di autorità indipendente della stessa.

In tale prospettiva, **alla Commissione sono state assegnate funzioni giustiziali con finalità deflattive del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo in materia di accesso.**

Inoltre, coerentemente con tali finalità, **la riforma del 2005 ha equiordinato 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.

A sostegno di tale previsione, 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.[20]

La legge del 2005 ha modificato 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

[20] Il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 stabilisce in particolare che: "S*e 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 I del titolo I 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*".

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

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 componenti[21] .

Nonostante la suddetta riduzione, il ruolo giustiziale della Commissione si è andato rafforzando e ad una parziale flessione nell'attività consultiva è corrisposto un incremento del numero dei ricorsi decisi.

Nel 2018 i ricorsi trattati dalla Commissione sono stati 1299. Nel 2017 ne erano stati trattati 1386 e nel 2016, i ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso sono stati 2405**,** in aumento rispetto al 2015 in cui erano stati presentati 1270[22] .

I pareri esaminati dalla Commissione in sede consultiva, ai sensi dell'articolo 27 della legge n.241/'90, nel 2018 sono stati 53; nel 2017 sono stati pari a 72[23] e nel 2016 erano stati 106.[24]

La totale gratuità e celerità del procedimento, il numero elevato di decisioni e l'immediatezza della tutela fanno sì che il ricorso alla Commissione si ponga in una posizione di sostanziale alternatività rispetto al ricorso al T.A.R..

Anche nel 2018, come già negli anni precedenti, si sono verificati notevoli **effetti deflattivi dell'attività giustiziale** della Commissione sul contenzioso innanzi al giudice amministrativo in materia d'accesso.

La Commissione per l'accesso opera in totale assenza di poteri coercitivi, sostitutivi e sanzionatori che sarebbero invece necessari e auspicabili al fine di rendere ancora più efficace la funzione di vigilanza svolta.

Pur non godendo, 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 interpretazioni estensive del diritto di accesso, sempre in linea

[21] Per il dettaglio della composizione della Commissione per l'accesso dalla sua istituzione ad oggi vedi il successivo paragrafo 1.3-
[22] Nell'anno 2014 erano stati presentati 1181 ricorsi, nel 2013 1095 e nel 2012 1045, a fronte dei 701 del 2011.
[23] In flessione rispetto al 2016 in cui erano stati 106. Nell'anno 2015 erano stati esaminati 99 già in diminuzione rispetto ai 119 sottoposti alla Commissione nel 2014.
[24] Nell'anno 2015 erano stati esaminati 99 pareri in diminuzione rispetto ai 119 sottoposti alla Commissione nel 2014.

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

con la funzione di garante del principio di trasparenza, sia pure nella limitata accezione di cui alla legge n. 241 del 1990.

L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso ha, dunque, contribuito, nel corso dell'anno 2018, al rafforzamento dei principi di trasparenza e all'interpretazione delle norme in materia d'accesso ai documenti in maniera sempre più estensiva.

Va osservato, inoltre, 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 volto a provare il rispetto delle norme e dei principi fondamentali dell'UE, quali quelli di non discriminazione in base alla nazionalità e della parità di trattamento, sanciti dagli articoli 12, 43 e 49 del Trattato.

Nel contesto europeo, 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 esortato 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 creazione di posti di lavoro*".

Recentemente è stato stabilito che "l'interesse pubblico" alla trasparenza può legittimare l'accessibilità di chiunque a quei documenti dello Stato in possesso delle istituzioni europee anche nell'ipotesi in cui 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 configuri quale particolare struttura, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, a garanzia del diritto di accesso dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione e dei soggetti privati gestori di pubblici servizi.

Non può che emergere l'eccezionalità del ruolo della Commissione per l'accesso 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

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

diritto di accesso, ma anche delle situazioni ad esso collegate quali la trasparenza e la tutela dei dati personali.

Il legislatore è intervenuto ripetutamente, nel corso degli ultimi anni, ampliando l'ambito e la portata del dovere di trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Prima attraverso il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 che, in particolare, all'articolo 11 ha introdotto il *principio della trasparenza organizzativa* e, successivamente, con il d.lgs. n. 33 del 2013 che ha abrogato il citato articolo 11, riprendendone integralmente i principi e accrescendone la portata, attraverso l'introduzione del cosiddetto *"accesso civico"*, poi, **nuovamente, modificato e ulteriormente dilatato dalla legge n. 124 del 2015, nonché, da ultimo, dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha introdotto l'accesso civico generalizzato.**

Attraverso l'approvazione della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Legge Madia) il percorso della trasparenza amministrativa si è orientato verso prospettive del tutto innovative.

In particolare, l'art. 7 della citata legge delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 33 del 2013, sulla base di una serie di principi e criteri direttivi espressamente elencati.

Il "Decreto Trasparenza" del 2016 contiene elementi di significativa innovazione in materia di trasparenza amministrativa, di obblighi di pubblicazione e di accesso civico. Esso prevede, in particolare, la possibilità per tutti i cittadini di presentazione di un'istanza per l'accesso a tutte quelle informazioni che le Pubbliche Amministrazioni non sono obbligate a pubblicare e a diffondere - a prescindere dalla sussistenza di un interesse concreto e differenziato in capo al richiedente - approntando, così, un nuovo meccanismo di responsabilità, controlli, sanzioni e rimedi per favorire l'applicazione piena dell'accesso civico generalizzato.

Occorre rilevare l'importanza dell'art. 2 del Decreto in parola, modificativo dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, che fa sì che lo scopo della trasparenza amministrativa non si riduca più al solo "*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*", ma sia quello di garantire *una forma di accessibilità totale*, in funzione di tutela dei diritti fondamentali che sono da riferire

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

a "libertà individuali e collettive", nonché ai "diritti civili, politici e sociali", al diritto ad una buona amministrazione e alla realizzazione di una amministrazione aperta e al servizio del cittadino.

Nel 2013 l'accesso civico, introdotta dal d.lgs. n.33/2013, appariva quale mera sanzione rispetto all'obbligo di pubblicazione imposto alla P.A.; con il d.lgs. n. 97 del 2016 si assiste al passaggio ad un **nuovo diritto di accesso civico generalizzato ai dati e alle informazioni pubbliche**, **seppur nei limiti tassativamente previsti dalla legge, anche in assenza di un esplicito obbligo di pubblicazione**. Si tratta di un modello già collaudato negli ordinamenti anglosassoni, che prende il nome di ***FOIA (Freedom Of Information Act),*** il cui fine è rappresentato dalla libertà di accedere alle informazioni possedute dagli apparati pubblici.

Dalla mera pubblicazione di documenti da parte della P.A. si è giunti alla tutela della **libertà di accesso totale ai dati e documenti in possesso delle amministrazioni**.

Lo scopo della normativa in materia di trasparenza diventa quindi quello di garantire la libertà di accesso a dati e documenti della Pubblica Amministrazione tramite l'accesso civico generalizzato *in primis,* e in subordine tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati.

Alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi non è riconosciuta alcuna competenza, né in materia di accesso civico, né in materia di accesso civico generalizzato, dalla normativa sopracitata che ha, peraltro, espressamente mantenuto inalterate le competenze in materia di accesso ai documenti, ai sensi degli artt. 22 e seguenti della Legge n. 241 del 1990[25] in capo alla Commissione stessa ed individua **l'Autorità Nazionale Anticorruzione quale garante della trasparenza nella sua nuova accezione, intesa come accessibilità totale.**

[25] Vedi articolo 5, comma 11, del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 che testualmente recita*: "Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241"*

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

1.2 La Composizione della Commissione per l'accesso

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dalla sua prima costituzione, risalente a circa 29 anni fa, ha subito nel corso del tempo diverse modifiche.

Inizialmente istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 27 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, ha registrato una prima modifica in applicazione della legge n. 15 del 2005 che ha ridotto il numero dei componenti, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione.

Dal 1991, anno di prima costituzione, al 2005, la Commissione per l'accesso, nominata con decreto del Presidente della Repubblica, era costituita oltre che dal Presidente, da sedici membri, dei quali:

- due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere;
- quattro scelti fra i magistrati e gli avvocati dello Stato, designati dai rispettivi organo d'autogoverno;
- quattro fra i professori di ruolo in materia giuridico – amministrativa;
- quattro fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici.

Successivamente, ricostituita con d.P.C.M. 15 luglio 2005, ai sensi delle modifiche legislative intervenute, risultava composta, oltre che dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che la presiede di diritto dai seguenti componenti:

- due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere;
- quattro fra i magistrati e gli avvocati dello Stato, designati dai rispettivi organo d'autogoverno;
- due fra i professori di ruolo in materia giuridico-amministrativa, designati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- uno fra i dirigenti dello Stato o di enti pubblici, designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione (capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo), membro di diritto.

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

Sempre a decorrere dall'anno 2005, sono stati nominati, per la prima volta, i cinque esperti a supporto della Commissione medesima, ai sensi dell'art. 27, comma 2, ultimo periodo della citta legge n.241 del 1990.

Da ultimo, a seguito delle modifiche introdotte all'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, dalla legge 9 agosto 2013, n 98, recante *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia"*, è stata prevista un'ulteriore riduzione a soli dieci membri – oltre al Presidente - dei componenti della Commissione, nell'ottica della semplificazione e razionalizzazione. In particolare, l'articolo 47 –*bis* della citata legge 9 agosto 2013, n. 98, recante la rubrica *(Misure per garantire la piena funzionalità e semplificare l'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi)* ha apportato all'articolo 27, comma 2, della legge n. 241 del 1990, che disciplina la composizione della Commissione per l'accesso, le seguenti modificazioni:

1) le parole: "è composta da dodici membri" sono sostituite dalle seguenti: "è composta da dieci membri";
2) dopo le parole: "quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97," sono inserite le seguenti: "anche in quiescenza";
3) le parole: "due fra i professori di ruolo" sono sostituite dalle seguenti: "e uno scelto fra i professori di ruolo";
4) le parole: "e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici" sono soppresse.

Lo stesso articolo 47-bis della legge n. 98 del 2013 ha inserito, dopo il comma 2, dell'articolo 27 della L. n. 241 del 1990, il comma 2-*bis* che recita: "La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti, per tre sedute consecutive, ne determina la decadenza". Il citato articolo 47-bis, inoltre, al comma 2, prevede che la Commissione per l'accesso, così come da ultimo modificata, è ricostituita entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge 98 del 2013. Fino alla data di nuova costituzione, la Commissione continua ad operare nella precedente composizione. Quindi, il comma 3, sempre dell'articolo 47-*bis*, ha soppresso il primo periodo del comma 6 dell'articolo 12 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, abrogando il quorum di sette componenti, precedentemente previsto, per la regolarità delle sedute.

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

La Commissione per l'accesso, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 dura in carica tre anni.

In particolare, negli ultimi anni, è stata ricostituita con D.P.C.M. 21 novembre 2013, integrato con D.P.C.M. 17 gennaio 2014 e con D.P.C.M. 29 aprile 2015; con D.P.C.M. 29 dicembre 2016, integrato con D.P.C.M. 27 gennaio 2017 e con D.P.C.M. 21 luglio 2017; e da ultimo con D.P.C.M. 17 gennaio 2020; integrato con D.P.C.M. 6 aprile 2020.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi attualmente è composta dai seguenti membri:

- **On. Riccardo Fraccaro,** Sottosegretario di Stato, Presidente;
- **Cons. Maria Barilà,** Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, componente di diritto;
- **Avv. Ignazio Francesco Caramazza**, Avvocato Generale dello Stato emerito, in quiescenza, componente designato dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- **Cons. Raffaella Miranda**, Consigliere della Corte dei Conti, componente designato dal Consiglio di Presidenza dalla Corte dei Conti;
- **Cons. Gabriella De Michele**, Presidente di Tribunale Amministrativo regionale, in quiescenza, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;
- **Prof. Fiorenzo Liguori**, Professore ordinario di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Studi "Federico II" di Napoli, componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- **Dott. Giovanni Giacalone**, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, componente designato dal Consiglio Superiore della Magistratura;
- **Sen. Fiammetta Modena**, componente designato dal Senato della Repubblica;
- **Sen. Maria Saponara**, componente designato dal Senato della Repubblica;
- **On. Lisa Noja**, componente designato dalla Camera dei Deputati;
- **On. Fabio Berardini**, componente designato dalla Camera dei Deputati.

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN

1.3 COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI DAL 1991 AL 2018

Qui di seguito si riportano, nel dettaglio, tutte le diverse composizioni delle Commissioni per l'accesso succedutesi dalla sua prima istituzione, sino ad oggi.

Prima Commissione TRIENNIO 1991-1994

D.P.C.M. 31 maggio 1991 (integrato con D.P.C.M. 27 giugno 1991)

Presidente:

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri *pro tempore*

Componenti:

- Sen. Giorgio Giulio COVI;
- Sen. Francesco GUIZZI;
- On. Augusto Antonio BARBERA;
- On. Adriano CIAFFI;
- Prof. Antonio CARULLO, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università di Bologna, con funzioni di Vice Presidente;
- Dott. Silvino COVELLI, Presidente di Sezione della Corte dei Conti;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Segretario Generale dell'Avvocatura Generale dello Stato;
- Dott. Alessandro PAJNO, Consigliere di Stato;
- Prof. Pietro Alberto CAPOTOSTI, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Massimo C. BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Aldo LOIODICE, Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Bari;
- Prof. Ing. Gianni BILLIA, Segretario Generale del Ministero delle Finanze;
- Dott. Cesare VETRELLA, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Mario SERIO, Dirigente Generale dell'Archivio Centrale dello Stato;
- Cons. Vincenzo MARINELLI, Magistrato di Corte d'Appello, sostituito, in quanto dimissionario, dal Cons. Eduardo di SALVO, a far data dal 1994;
- Dott. Elio FELICIANI, Dirigente dell'A.N.A.S. (dimissionario dal 23 dicembre 1993).

A seguito dello scioglimento anticipato della Commissione (art. 27, 3° comma della Legge 241 del 1990) i quattro membri parlamentari sono stati sostituiti, con D.P.C.M. 9 febbraio 1993, con i seguenti:

- Sen. Avv. Maria Giovanna VENTURI;
- Sen. Terzo PIERANI;
- On. Avv. Eugenio TARABINI;
- On. Prof. Giulio CELLINI.

Camera dei Deputati ARRIVO 19 Giugno 2020 Prot: 2020/0000753/TN