Seconda Commissione TRIENNIO 1994-1997

D.P.C.M. 24 novembre 1994

Presidente:

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dott. Gianni Letta

Componenti:

- Sen Luigi ROVEDA;
- Sen. Antonella BRUNO GANERI;
- On. Mario FERRARA;
- On. Vincenzo NESPOLI;
- Prof. Carlo MEZZANOTTE, Ordinario di Diritto Costituzionale presso la Libera Università Internazionale Studi Sociali;
- Dott. Silvino COVELLI, Presidente di Sezione della Corte dei Conti;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Segretario Generale dell'Avvocatura dello Stato;
- Dott. Alessandro PAJNO, Consigliere di Stato;
- Dott. Eduardo di SALVO, Sostituto Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione;
- Prof. Achille MELONCELLI, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico dell'Economia presso la Terza Università 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;
- Dott. Cesare VETRELLA, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Mario SERIO, Dirigente Generale dell'Archivio Centrale dello Stato;
- Dott. Giorgio TINO, Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

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

Terza Commissione TRIENNIO 1998-2001

D.P.C.M. 17 marzo 1998

Presidente:

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri On. Errico LETTA

Componenti:

- Sen. Ernesto MAGGI;
- Sen. Palmiro UCCHIELLI;
- On. Pietro CAROTTI;
- On. Paolo MAMMOLA;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato dello Stato;
- Dott. Giuseppe SEVERINI, Consigliere di Stato;
- Dott. Gaetano D'AURIA, Consigliere della Corte dei Conti;
- Prof. C. Massimo BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Marcello CLARICH, Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università di Siena;
- Prof. Andrea PISANESCHI, Straordinario di Diritto Pubblico presso l'Università di Siena;
- Prof. Giulio VESPERINI, Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università della Tuscia di Viterbo;
- Dott.ssa Anna GARGANO, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Giovanni CALOSSO, Dirigente Generale dell'Istituto nazionale di Statistica;
- Dott.ssa Pia MARCONI, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Giorgio TINO, Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

Con D.P.C.M. in data 12 giugno 1998, la composizione della Commissione è stata integrata con il Consigliere di Cassazione Dott. Giancarlo CAPALDO.

In data 17 novembre 1998, è stato confermato Vice Presidente della Commissione (ex art.2 del regolamento interno) l'Avv. Ignazio F. CARAMAZZA.

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

Quarta Commissione TRIENNIO 2002-2005

D.P.C.M. 24 maggio 2002 (integrato con D.P.C.M. 8 novembre 2002 e con D.P.C.M. 29 novembre 2002)

Presidente:

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dott. Gianni LETTA

Componenti:

- Sen. Aleandro LONGHI;
- Sen. Ida DENTAMARO;
- On. Pierantonio ZANETTIN;
- On. Giorgio CONTE;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Vice Avvocato Generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Prof. Dott. Luigi COSSU, Presidente di sezione del TAR Lazio;
- Dott. Giorgio PUTTI, Consigliere della Corte dei Conti;
- Dott. Achille MELONCELLI, Consigliere di Cassazione;
- Prof. Cesare Massimo BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università degli studi "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Aldo SANDULLI, Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli studi di Urbino;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Diritto Pubblico presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata;
- Prof. Giulio VESPERINI, Straordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli studi di Viterbo - La Tuscia;
- Dott. Ferruccio SEPE, Dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Alberto STANCANELLI, Dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Antonio BIGI, Dirigente di seconda fascia del ruolo unico dei dirigenti designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, Dirigente di seconda fascia del ruolo unico dei dirigenti designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con D.P.C.M. 8 novembre 2002 il Dott. Antonio NADDEO, dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato nominato componente della Commissione, in sostituzione del Dott. Alberto STANCANELLI dimissionario.

Con D.P.C.M. 29 novembre 2002, il Sen. Luciano MODICA è stato nominato componente della Commissione, in sostituzione del Sen. Aleandro LONGHI, dimissionario.

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

Quinta Commissione TRIENNIO 2005-2008

D.P.C.M. 15 luglio 2005 (integrato con D.P.C.M. 22 settembre 2006, con D.P.C.M. 3 agosto 2007 e con D.P.C.M. 23/11 novembre 2007)

Presidente:

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, con funzioni di Presidente della Commissione

Componenti:

- Sen. Luciano MAGNALBÒ;
- Sen. Luciano MODICA;
- On. Gianclaudio BRESSA;
- On. Pierantonio ZANETTIN;
- Cons. Gianpiero Paolo CIRILLO, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Cons. Tommaso ALIBRANDI, Presidente di sezione del Consiglio di Stato;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di vice Presidente della Commissione;
- Dott. Salvatore RUSSO, Presidente di sezione del Tribunale di Nocera Inferiore;
- Cons. Giorgio PUTTI, Consigliere della Corte dei conti;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Roma Tre;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, Dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa.

A seguito di fine legislatura, con DPCM 22 settembre 2006, la composizione è stata così modificata:

- Cons. Luigi GALLUCCI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Emilio Nicola BUCCICO;
- Sen. Edoardo POLLASTRI;
- On. Fabio BARBATELLA;
- On. Giancarlo TAURINI.

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

Sesta Commissione TRIENNIO 2008-2011

D.P.C.M. 28 agosto 2008 (integrato con D.P.C.M. 27 marzo 2009)

Presidente:

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dott. Gianni LETTA.

Componenti:

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Gennaro CORONELLA;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO;
- On. Daniela SBROLLINI;
- On. Roberto SPECIALE;
- Cons. Salvatore GIACCHETTI, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato;
- Avv. Ignazio F. CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Cons. Ivan DE MUSSO, Consigliere della Corte dei conti;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Diritto amministrativo nella facoltà di Giurisprudenza e direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa;
- Dott. Marco MANCINI, Magistrato ordinario (nominato con DPCM 27 marzo 2009).

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

Settima Commissione TRIENNIO 2011-2014

D.P.C.M. 8/9/2011

Presidente:

Sottosegretario di Stato Cons. Paolo PELUFFO.

Componenti:

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Gennaro CORONELLA;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO;
- On. Daniela SBROLLINI;
- On. Roberto SPECIALE;
- Pres. Cesare MASTROCOLA, presidente di sezione TAR Abruzzo;
- Avv. Ignazio F. CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Diritto amministrativo nella facoltà di Giurisprudenza e direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa;
- Dott. Marco MANCINI, Magistrato ordinario;
- Cons DELIETO VOLLARO, Consigliere della Corte dei Conti

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

Ottava Commissione TRIENNIO 2013-2016

D.P.C.M. 21/11/2013

Presidente:

Sottosegretario di Stato Pres. Filippo PATRONI GRIFFI.

(Dall'insediamento del Governo Renzi è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato Graziano DEL RIO e componente in rappresentanza del Dipartimento del Coordinamento amministrativo Il Cons. Elisa GRANDE, in quanto nuovo capo del Dipartimento medesimo)

Componenti:

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Enrico PICCINELLI;
- Sen. Claudio MOSCARDELLI;
- On. Laura CASTELLI;
- On. Gian Mario FRAGOMELI;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Pres. Michele PERRELLI, presidente TAR Basilicata (Potenza);
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Cons. DE CARLI, Consigliere della Corte dei conti;
- Cons. PALMIERI, Magistrato ordinario, designato dal CSM

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

Nona Commissione TRIENNIO 2016-2019

D.P.C.M. 29 dicembre 2016, integrato con D.P.C.M. 27 gennaio 2017, con D.P.C.M. 1 febbraio 2017 e con D.P.C.M. 21 luglio 2017

Presidente:

Sottosegretario di Stato On. Claudio DE VINCENZI (Dall'insediamento del Governo Gentiloni è divenuta Presidente la Sottosegretaria di Stato On. Avv. Maria Elena BOSCHI. Successivamente, dall'insediamento del Governo Conte è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato On. Giancarlo Giorgetti. Quindi, da ultimo, dal 5 settembre 2019, è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato On. Riccardo Fraccaro)

Componenti:

- Cons. Annalisa CIPOLLONE, 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 (dall'11 luglio 2018 è divenuto componente, in rappresentanza del Dipartimento del Coordinamento amministrativo, il Cons. Paola Paduano, in quanto nuovo Capo del Dipartimento medesimo. In data 4 ottobre 2019 è subentrato quale componente il Cons. Maria Barilà, nuovo Capo del Dipartimento medesimo);
- Sen. Enrico PICCINELLI (cessato in 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);
- Sen. Claudio MOSCARDELLI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle camere);
- On. Laura CASTELLI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);
- On. Gian Mario FRAGOMELI(cessato in data23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);[26]
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione
- Cons. Eugenio MUSUMECI, Consigliere della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia;
- Cons. Giampiero LO PRESTI, consigliere di Tribunale Amministrativo regionale del Lazio;
- Prof. Aristide POLICE, Ordinario di Diritto amministrativo, presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Cons. Pietro Maurizio ARCURI, magistrato ordinario, Sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

[26]In data 11 febbraio 2019 sono stati designati, rispettivamente dai Presidenti di Camera e Senato: le senatrici Fiammetta MODENA e Maria SAPONARA e i deputati Fabio BERARDINI e Lisa NOJA.

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

2. 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.

2.1 Il ricorso alla Commissione per l'accesso ex art. 25, comma 4, L.241/90 e art. 12 DPR 184/2006

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).

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 capitolo 4 di questa relazione, dedicata alla descrizione

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

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.

2.2 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 all'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 cinque 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.

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

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 controdeduzioni**[27].

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. Sul punto, occorre segnalare che **la Commissione per l'acceso si è, sino ad oggi, sempre pronunciata espressamente, su tutti i ricorsi presentati e che mai ha fatto formare,** nel corso di questi primi 12 anni di attività giustiziale[28],**il silenzio-rigetto per inutile decorso del tempo**.

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.

2.3 Le pronunce 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.**

[27] Ai sensi dell'articolo 12, c. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.
[28] 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.

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

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, neanche 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 legge[29].

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 2018 è pari al18,20%. Nel 2017 era stata pari al 13,9**%[30]. 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 in ottemperanza alle 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**.

[29]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

[30]Nel 2016 il dato era stato 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

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

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'accesso[31].

2.4 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.

[31] Per il dettaglio degli esiti dei ricorsi alla Commissione per l'accesso nell'anno 2018 vedi la **figura 7.**

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

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 2018, 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.

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 2018, che verranno esaminati nei seguenti capitoli, è già stata ripetutamente segnalata dalla Commissione anche nelle relazioni al Parlamento per gli anni 2017, 2016 e 2015.

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

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

materia di accesso civico, inteso come diritto ad una accessibilità allargata da parte di tutti i cittadini 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 dei 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.

2.5 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

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

orientamento, ammette che le vengano presentati ricorsi per revocazione delle proprie decisioni, nei casi e nei limiti dell'errore revocatorio.

Nel corso dell'anno 2018, la Commissione ha consolidato l'utilizzo dello strumento revocatorio.

Resta fermo, naturalmente, nelle decisioni revocatorie adottate dalla Commissione, nel corso dell'anno 2018, il principio per cui la **revocazione** ad istanza di parte è un mezzo di impugnazione a critica vincolata, in quanto la legge ne stabilisce a priori, ex art. 395 c.p.c., i motivi per cui essa può essere proposta.

In particolare la Commissione nelle proprie pronunce ha evidenziato che la revocazione presenta una netta distinzione tra *fase rescindente*, che mira a togliere di mezzo la decisione, e *fase rescissoria* che mira a sostituire la decisione revocata con un'altra decisione di merito. Entrambe queste fasi sono affidate al medesimo giudice, confluendo anche nella medesima decisione. Al pari di ogni altra impugnazione, la revocazione costituisce, secondo parte della dottrina, un rimedio contro le ingiustizie della sentenza. Dall'esame dei motivi e della identificazione dei provvedimenti impugnabili si deduce che la causa che ne determina l'ingiustizia è esterna al processo o al procedimento logico-giuridico di formazione della sentenza.

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

Come si vedrà nel dettaglio nei capitoli che seguono, nell'anno 2018, si è registrato un numero elevato di ricorsi presentati alla stessa, avverso i provvedimenti di diniego d'accesso agli atti non solo delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ma anche degli Enti locali, nei confronti dei quali la Commissione ha ritenuto, in linea con l'orientamento espresso già negli anni precedenti, di dover estendere la propria

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