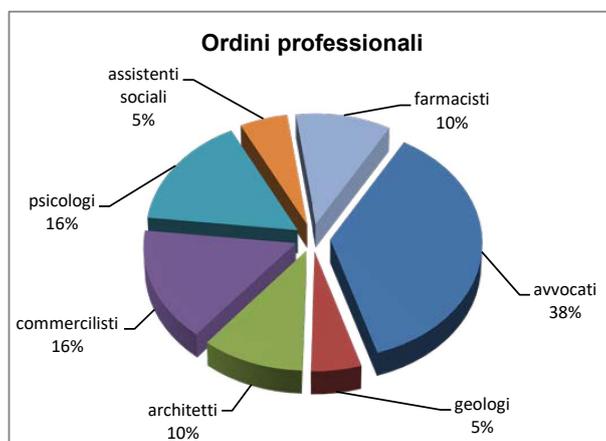


3.2 Ricorsi contro gli ordini professionali

Nel grafico di cui alla **figura 19**, sotto riportata, sono descritti nel dettaglio i ricorsi presentati dinanzi alla Commissione per l'accesso nell'anno 2018 contro i dinieghi di accesso degli **ordini professionali**, nelle loro articolazioni territoriali e nazionali. Il dato più rilevante riguarda i ricorsi presentati **nel 2018** contro **l'Ordine degli avvocati** pari al 38% di tutti i ricorsi presentati contro gli ordini professionali. Segue in ordine di grandezza la quota di ricorsi rivolti nel 2018 contro l'ordine dei Commercialisti pari al 16%. Stessa quota del 16% è rivolta contro l'Ordine degli psicologi. Il 10% dei ricorsi è rivolto contro i farmacisti, stessa percentuale contro l'ordine degli architetti. Il 5% dei ricorsi relativi agli ordini professionali è rivolto nel 2018 contro i geologi- identica quota è rivolta contro gli psicologi.

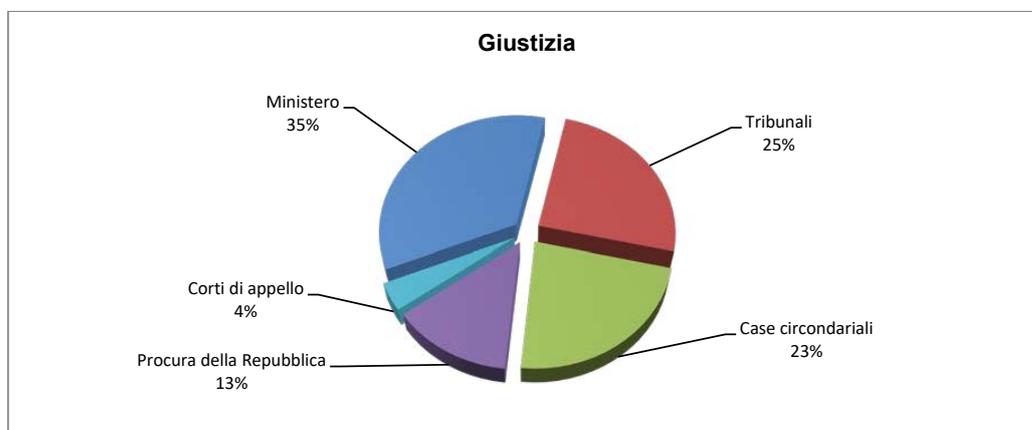
Figura 19: Ricorsi contro gli ordini professionali nell'anno 2018



3.3 I ricorsi presentati contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della giustizia nel 2018

Nel grafico sotto raffigurato sono riportati, in percentuale, i ricorsi presentati contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della Giustizia nel corso dell'anno **2018**. In particolare, si può notare che il 35% dei ricorsi è rivolto contro i dinieghi di accesso del Ministero della giustizia. Il dato è in netta diminuzione rispetto agli anni precedenti. Seguono, per percentuale, i ricorsi contro i dinieghi di accesso ai documenti amministrativi dei tribunali pari al 25% e delle case circondariali pari al 23%, nell'anno 2018. I dinieghi di accesso delle **Procure della Repubblica** impugnati nel 2018 dinanzi alla Commissione per l'accesso sono pari al **13%**. I ricorsi contro le Corti d'appello sono il 4% nel 2018.

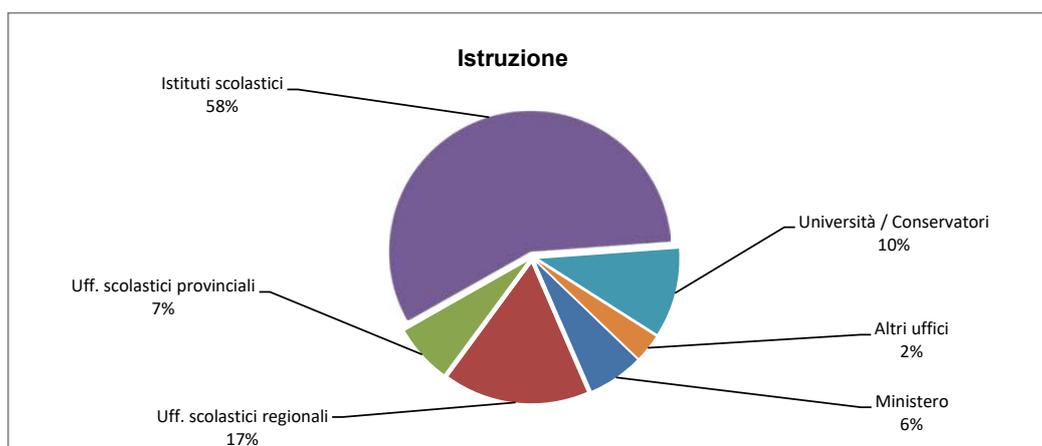
Figura 20: Ricorsi contro l'Amministrazione della Giustizia nel 2018



3.4 Il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

I ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso contro l'amministrazione dell'istruzione nel **2018** sono rivolti, per il **58%**, contro i dinieghi di accesso degli **istituti scolastici**. Contro i dinieghi di accesso della **sede centrale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca** è stato rivolto nel **2018 il 6%** dei gravami. Contro gli **uffici scolastici periferici regionali** i ricorsi si sono attestati al **17%**. I ricorsi contro gli **uffici scolastici provinciali** sono pari nel 2018 al **7%**. I ricorsi contro le **Università e gli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM)** nell'anno 2018 sono pari al **10%**. Il **2%** è rivolto contro altri uffici.

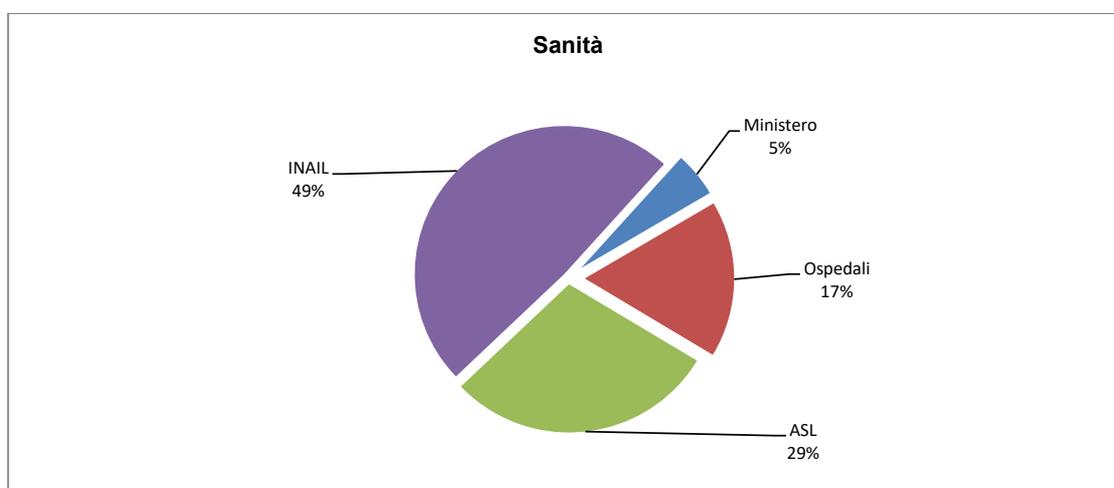
Figura 21: Ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione nel 2018



3.5 I ricorsi contro i dinieghi di accesso degli Enti del settore della Salute

Nel 2018 i ricorsi rivolti contro il Ministero della salute sono pari al **5%** del totale dei ricorsi contro gli enti del settore salute

Figura 22: Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2018

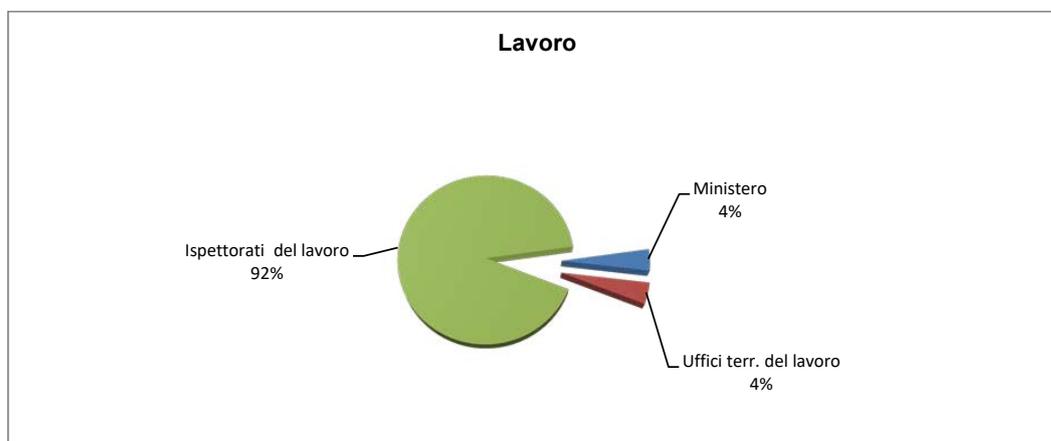


Dal grafico di cui alla **figura 22** soprastante si evince che nel 2018 sono stati **rivolti contro gli ospedali il 17% dei ricorsi del settore sanitario**. I ricorsi contro le **ASL** si attestano **al 29%** nel 2018. I ricorsi contro l'**INAIL** nel 2018 sono pari al 49%

3.6 Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2018

Nel grafico di cui alla **figura 23** sotto riportata si può osservare che il 92% dei ricorsi sono presentati, nel corso del 2018, nel settore in esame, contro i dinieghi di accesso degli ispettorati del lavoro Il 4% è rivolto contro la sede centrale del Ministero. E una restante quota del 45 contro gli uffici territoriali del lavoro.

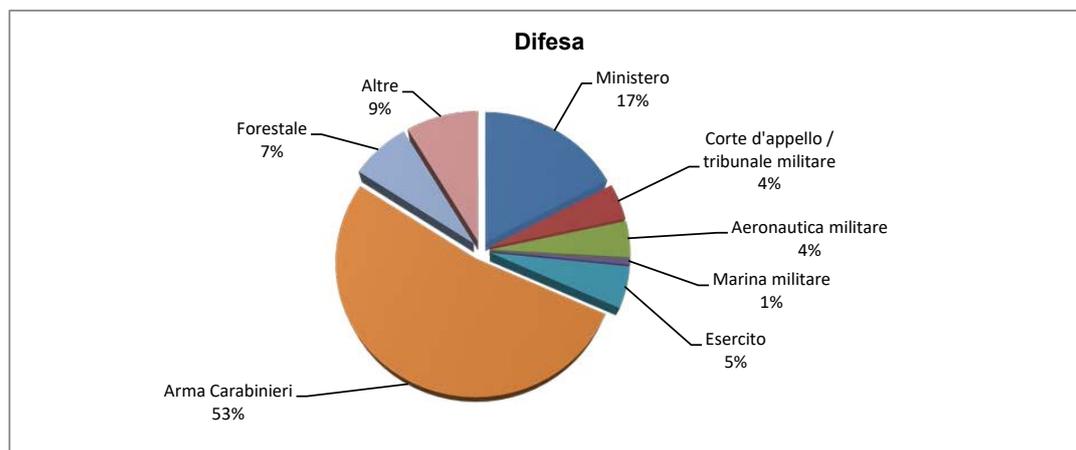
Figura 23: Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2018



3.7 Ricorsi nel settore della Difesa

Nel corso dell'anno 2018, come si evince dalla **figura 24**, il **53%** dei ricorsi è rivolto contro l'**Arma dei carabinieri**. Il **17%** contro il Ministero, il **7%** contro il **Corpo forestale dello Stato**; il **5%** contro l'**esercito**, il **4%** contro la **corte d'appello e i tribunali militari**, il **4%** contro l'**aeronautica militare**. L'**1%** contro la **marina militare**.

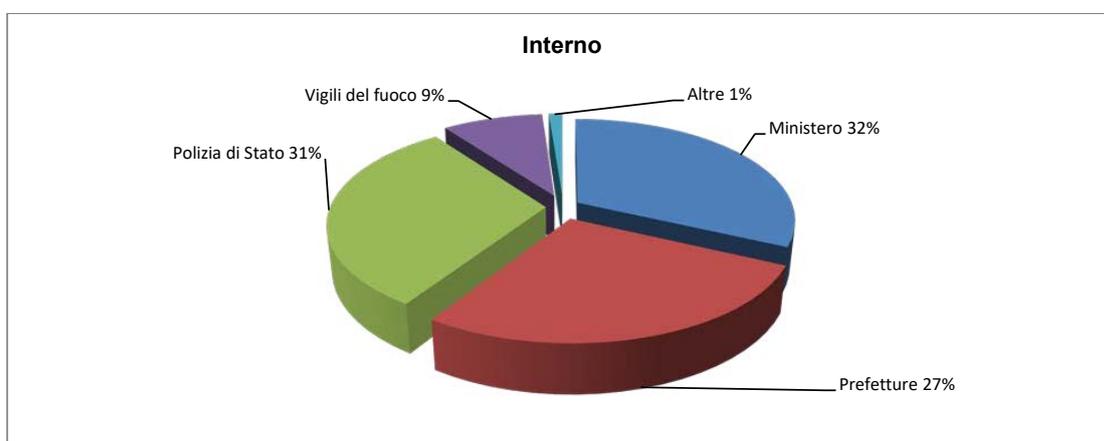
Figura 24: Ricorsi nel settore della difesa nel 2018



3.8 Ministero dell'interno

Nella **figura 25** è descritta la dinamica dei ricorsi contro il Ministero dell'interno nelle sue diverse articolazioni territoriali, nel corso del 2018.

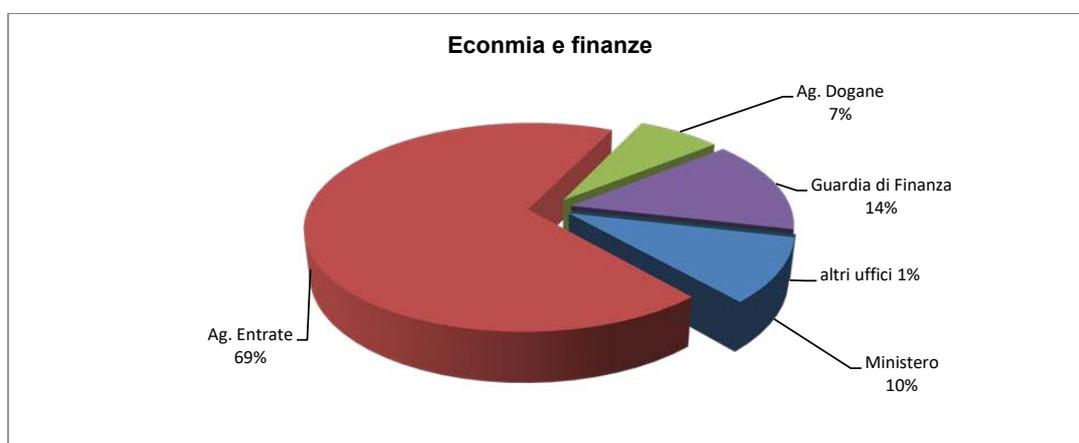
Figura 25: I ricorsi contro il Ministero dell'interno nel 2018



3.9 Ministero dell'economia e delle finanze

Nella seguente **Figura 26** sono riportati i ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso nel settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze nel corso dell'anno 2018.

Figura 26: I ricorsi contro il MEF nel 2018



Si osserva che, nel 2018, una quota pari al 69% dei ricorsi nel settore in esame è rivolto contro l'**Agenzia delle entrate**. Il 14% dei ricorsi è rivolto contro la **Guardia di finanza**. Il 10% dei ricorsi è rivolto contro il **Ministero**. Infine, si registra il 6% di ricorsi contro l'Agenzia delle Dogane. Una restante quota pari all'1% è riferita alle altre articolazioni centrali e periferiche del settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze.

3.10 La distribuzione geografica dei ricorsi nel 2018

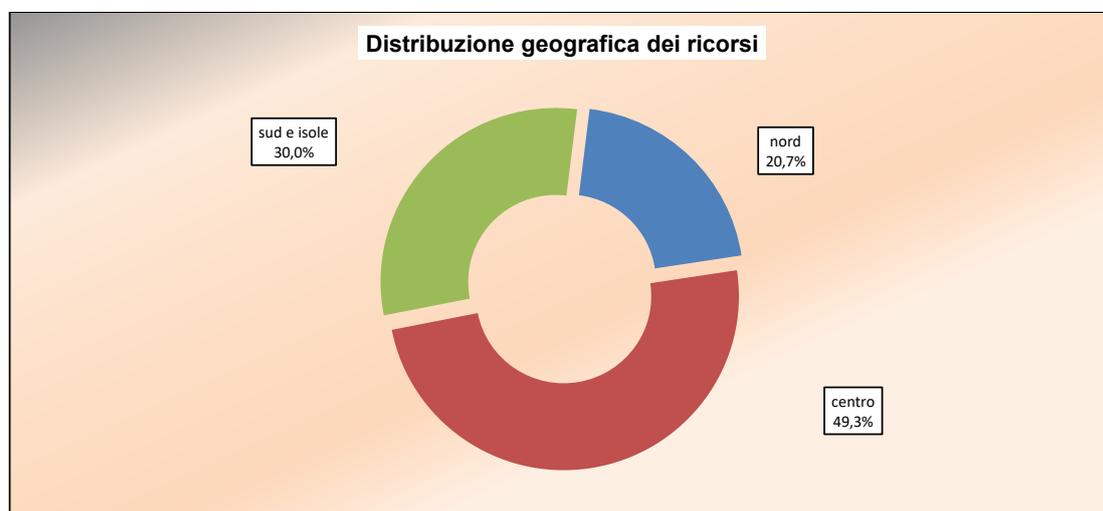
Anche nel 2018 come già avvenuto nei precedenti anni 2017, 2016, 2015 e 2014, il numero più alto di ricorsi si registra al centro della penisola, stante la presenza, a Roma, dei Ministeri e delle sedi centrali delle amministrazioni, contro le quali si concentrano il numero più alto di ricorsi.

In particolare, esaminando la seguente **figura 27** si osserva che **nel 2018, il 49,3% dei ricorsi** è rivolto contro le amministrazioni con sede **nelle regioni del centro Italia**.

Il **30%** dei ricorsi è rivolto avverso i dinieghi di accesso delle amministrazioni con sede nelle regioni del **sud e nelle isole**.

Contro le regioni del **nord** è stato presentato **il 20,7%** dei ricorsi nel 2018.

Figura 27: Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2018



3.11 L'estensione della competenza della Commissione sui ricorsi presentati contro gli enti locali in caso di carenza di difensore civico sia in ambito locale che in ambito regionale

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è competente a decidere sui ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

La competenza a decidere sui ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso degli enti locali, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, è invece riservata al difensore civico.

Ciò nonostante, al fine di evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, la Commissione per l'accesso, anche nell'anno 2018, come già avvenuto negli anni precedenti, ha ritenuto di dover estendere la propria competenza, per evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, decidendo nel merito anche i ricorsi contro i dinieghi di accesso degli enti locali, in tutti i casi di assenza totale ed accertata di difensore civico, sia a livello provinciale sia a livello regionale.

Tale orientamento ha confermato una prassi interpretativa, già consolidatasi nel corso degli anni 2011, 2012, 2013 e 2014, 2015, 2016 e 2017, seguita dalla Commissione per l'accesso, in considerazione sia del fatto che il difensore civico è stato abolito a livello comunale (con la legge finanziaria per il 2010) sia della non uniforme diffusione della figura del difensore civico provinciale, specialmente in alcune regioni meridionali nelle quali si riscontra la totale carenza dei difensori civici provinciali oltre all'assenza di quello regionale (ciò avviene, ad esempio in Puglia e in Calabria).

La Commissione resta, inoltre, sempre un punto di riferimento fondamentale in materia di accesso ai documenti, anche a livello degli Enti locali rientranti in ambiti territoriali regolarmente forniti di difensore civico, continuando sempre ad esprimersi in tale settore, se non nella sede giustiziale riservata al difensore civico, comunque in sede consultiva ai sensi dell'articolo 27 della legge 241/'90, fornendo il proprio orientamento interpretativo agli organi di governo delle amministrazioni locali che ne facciano richiesta, specialmente con riferimento al peculiare diritto di accesso spettante

ai cittadini residenti nei confronti degli atti comunali e ai consiglieri comunali e provinciali, ai sensi del TUEL.

La seguente figura 28 distingue i ricorsi presentati nel 2018 contro le amministrazioni locali da quelli rivolti avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Osservando il grafico, si può rilevare che, nell'anno 2018 il 93% dei ricorsi è rivolto contro Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e altre Amministrazioni diverse dagli Enti Locali. Il 7% dei ricorsi è contro i dinieghi di accesso delle regioni e degli enti locali.

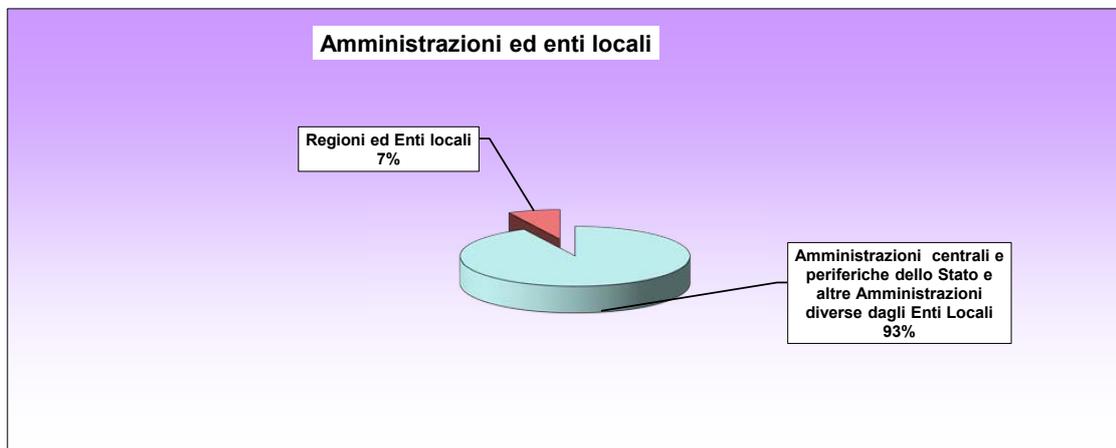
Si registra un lieve decremento del dato statistico inerente l'attività giustiziale della Commissione per l'accesso nei confronti di Regioni ed enti locali rispetto al passato⁴⁵.

Tale fenomeno non è tuttavia indice di una diminuita fruizione da parte dei cittadini della tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso nei confronti degli enti locali sprovvisti di difensore civico offerta dalla Commissione, tutela che anzi si è sostanzialmente intensificata nel corso del 2018, stante la perdurante inesistenza del difensore civico in diversi ambiti regionali (ad es.: Calabria, Sicilia, Puglia).

La flessione del dato statistico in tale ambito, registrato nel 2018, rispetto agli anni precedenti deriva infatti quale diretta conseguenza del nuovo orientamento procedurale affermatosi presso la Commissione che ha ritenuto di limitare le proprie pronunce di inammissibilità per incompetenza disponendo la trasmissione diretta dei ricorsi ai difensori civici competenti per territorio da parte della Segreteria della commissione.

⁴⁵ Nel 2017 il 90,9% dei ricorsi era rivolto contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali e il 9,1% contro le regioni e gli enti locali. Nel 2016, l'86% dei ricorsi è rivolto avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali e il 14% dei ricorsi è contro le regioni e gli enti locali. Nel 2015 l'84,7% dei ricorsi era contro le amministrazioni dello Stato e il 15,3% contro regioni ed enti locali. Nel 2014, solo il 14,4% dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso era rivolto contro Regioni ed Enti locali e l'85,6% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali. In particolare, l'incremento dei ricorsi contro gli enti locali esaminati dalla Commissione per l'accesso nel 2015 è pari allo 0,9% in diminuzione rispetto al dato incrementale registrato nel 2014, in cui si osservava un aumento dei ricorsi contro Regioni ed enti locali pari all'1,7% rispetto al dato misurato nel 2013 che era pari al 12,7%. Nell'anno 2013 il 12,7% dei ricorsi era infatti stato rivolto contro regioni ed enti locali, e l'87,3% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; nel 2012 il 10,3% dei ricorsi era contro Regioni ed enti locali e l'89,7% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; nel 2011 contro Regioni ed Enti locali nel complesso, erano stati presentati alla Commissione per l'accesso il 10,8% dei ricorsi e l'89,2% era rivolto nei confronti delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Figura 28: Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale nel 2018



4. GLI EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO GIURISDIZIONALE IN MATERIA DI ACCESSO DELL'ATTIVITÀ GIUSTIZIALE DELLA COMMISSIONE DAL 2006 AL 2018

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).”*⁴⁶

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”*.⁴⁷

⁴⁶ Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938.

⁴⁷ 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 seguenti **Figure 23 e 24**, dalle quali si evince che **su un totale di 8691 ricorsi trattati dal 2006 al 2016**, solamente **146** decisioni della Commissione per l'accesso sono state successivamente impugnate dinanzi al TAR.

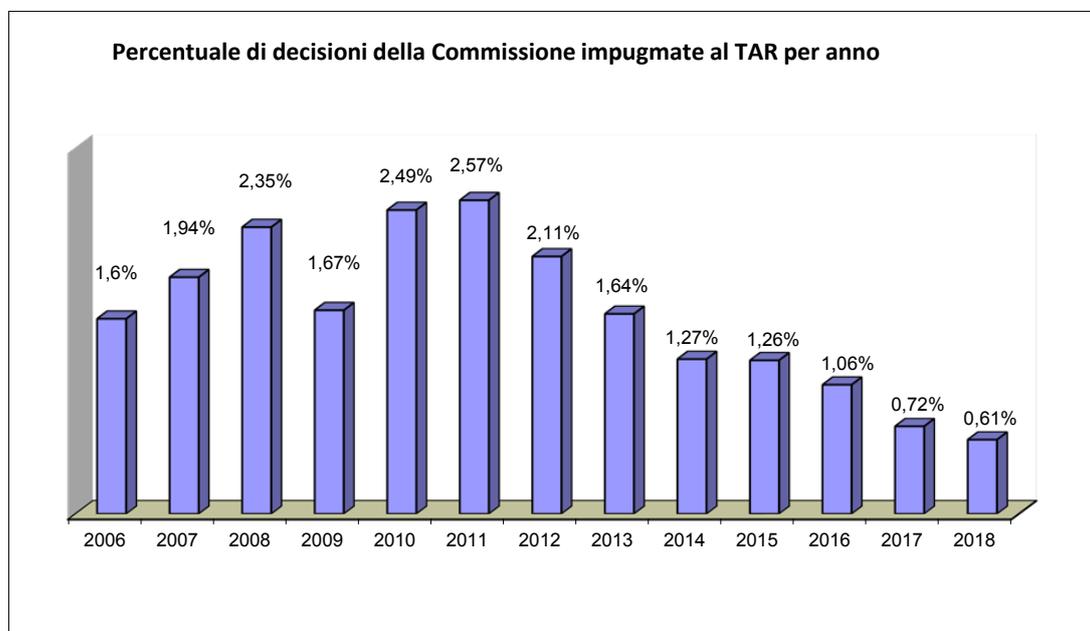
In particolare **nel 2016 su 1405 ricorsi esaminati, sono state impugate solamente 15 decisioni della Commissione per l'accesso al TAR** (nel corso dell'anno 2015 le decisioni impugate al TAR erano state 16 su 1270 ricorsi; nel corso del 2014 erano 15 su 1181 e nel 2013 erano 19 su un totale di 1095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

Il rapporto medio tra decisioni della Commissione e ricorsi al TAR nell'arco temporale che va dal 2006 al 2016 è pari all' 1,68% di decisioni impugate in sede giurisdizionale.

Nell'anno 2016 il tasso di ricorsi in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione è stato pari all'1,06%(nel 2015 il tasso di impugnative al Tar è stato dell'1,26%, in lieve diminuzione rispetto a quello registrato nell'anno 2014, in cui si era registrato già un decremento del tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione; nel 2014 il dato si era attestato sull'1,27% a fronte dell'1,64%del 2013, del 2,11% del 2012 e del 2,76% registrato nell'anno 2011).

Figura 29: 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			
	RICORSI decisi dalla COMMISSIONE	RICORSI AL TAR	RAPPORTO TRA RICORSI AL TAR E RICORSI ALLA COMMISSIONE
ANNO 2006	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	10	0,72%
ANNO 2018	1299	8	0,61%
TOTALE	11.376	164	1,44%

Figura 30: Decisioni della Commissione impugnate al TAR dal 2006 al 2018

Dal grafico riportato nella figura 30, si evince che, dopo una prima tendenza all'aumento del tasso di impugnativa delle decisioni della Commissione per l'accesso dinanzi al TAR, che abbraccia l'arco temporale compreso tra l'anno 2006⁴⁸, e il 2008, si osserva un deciso decremento delle impugnative dinanzi al TAR delle decisioni della Commissione nell'anno 2009.

I ricorsi al TAR contro le decisioni della Commissione riprendono però a crescere nuovamente nell'anno 2010 e restano pressoché stabili nell'anno 2011, se pur in lieve aumento.

Dal successivo anno 2012 il dato percentuale ha ricominciato a decrescere costantemente fino al 2018, in cui la percentuale di decisioni della Commissione per l'accesso impugnate al TAR tocca il valore minimo, diminuendo, rispetto all'anno precedente dello 0,11% e passando dall'0,72% del 2017 allo 0,061% del 2018.

La deflazione del contenzioso amministrativo in materia d'accesso, costituisce uno dei risultati positivi raggiunti dalla Commissione per l'accesso. Altro importante

⁴⁸ Anno in cui sono state attribuite per la prima volta alla Commissione per l'accesso le funzioni giurisdizionali a seguito delle modifiche alla legge n. 241/90 introdotte dalla legge n. 15 del 2005 e dell'entrata in vigore del DPR n. 184/2016