

obbiettivo raggiunto è la sempre maggiore diffusione presso gli utenti della conoscenza dello strumento del ricorso alla Commissione per l'accesso, che costituisce ormai una forma di tutela in sede amministrativa agevolmente azionata da una molteplicità sempre maggiore di cittadini.

I dati sin qui illustrati nella presente relazione attestano il pieno successo riscosso presso i cittadini-utenti dall'attività giurisdizionale della Commissione per l'accesso che, nonostante la riduzione del numero dei componenti ed il taglio delle risorse finanziarie ad essa destinate (dal 2010 i componenti della Commissione operano a titolo onorifico e completamente non retribuito, senza percepire alcun compenso, né rimborso per l'attività svolta) **ha esaminato e deciso, negli ultimi anni una media di più di circa milletrecento ricorsi all'anno. Nel 2018 ne ha decisi 1299, esaminando, in media, circa 95 ricorsi per ogni singola riunione plenaria.**

In particolare, **nell'anno 2018 su 1299 ricorsi** trattati dalla Commissione per l'accesso, **solo 8 decisioni** sono state impugnate dinanzi al TAR.⁴⁹

Il rapporto medio tra decisioni della Commissione e ricorsi al TAR nell'arco temporale che va **dal 2006 al 2018 è pari al 1,44%**, in diminuzione rispetto al dato medio complessivo registrato nel 2017 pari all'1,54% e a quello registrato nel 2016 che era pari ad una media di 1,68% di decisioni impugnate in sede giurisdizionale.

Nell'anno 2018, il tasso di decisioni della Commissione per l'accesso impugnate in sede giurisdizionale è stato pari ad appena lo 0,61%. Nel 2017 era stato pari allo 0,72%. Nel 2016 il tasso di ricorsi in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione era stato più alto attestandosi all'1,06%. Nel 2015 il tasso di impugnative al Tar era stato dell'1,26%, già in lieve diminuzione rispetto a quello registrato nell'anno 2014, in cui si era registrato un decremento del tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione. Nel 2014 il dato si era attestato sull'1,27%, a fronte dell'1,64% del 2013, del 2,11% del 2012 e del 2,76% registrato nell'anno 2011.

⁴⁹ Nell'anno 2017 su 1386 ricorsi esaminati, 10 decisioni della Commissione per l'accesso erano state impugnate dinanzi al TAR. Nel 2016 su 1405 ricorsi esaminati, sono state impugnature solamente 15 decisioni della Commissione per l'accesso al TAR. Nel corso dell'anno 2015 le decisioni impugnature 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.

5. GLI INTERVENTI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI SENSI DELL'ARTICOLO 27, COMMA 5 DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990

Oltre all'attività giustiziale, descritta nei capitoli che precedono, l'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 affida alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi anche funzioni di intervento e monitoraggio sull'applicazione del principio di trasparenza, nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni nonché funzioni consultive in materia di diritto d'accesso.

In particolare, il comma 5 del citato articolo 27 prevede che la Commissione, oltre ad adottare le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4 della stessa legge n. 241 del 1990, vigili affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla legge.

Lo svolgimento di tale funzione è attuato in modo specifico attraverso lo strumento dell'intervento, azionato dalla Commissione, su istanza dei cittadini, nei confronti delle pubbliche amministrazioni sia centrali che periferiche.

In sostanza, l'intervento della Commissione consiste nell'invio di una richiesta rivolta all'amministrazione ritenuta, su segnalazione del cittadino-utente, poco trasparente, di fornire tutte le informazioni e i chiarimenti necessari, entro un termine di trenta giorni.

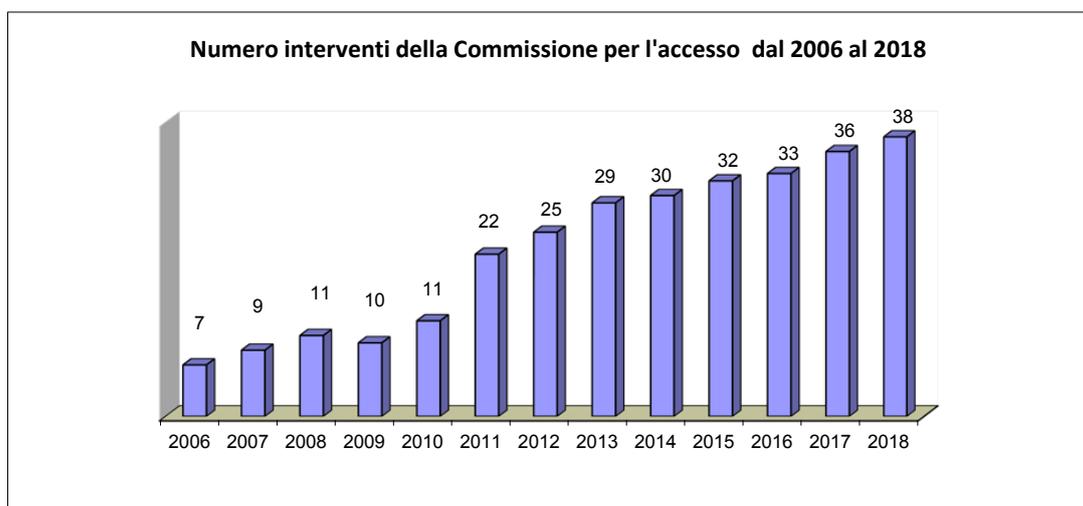
5.1 Gli interventi della Commissione nel 2018

Nella **figura 31** che segue sono riportati gli andamenti degli interventi della Commissione per l'accesso dall'anno 2006 al 2018.

Nell'anno **2018** la Commissione ha effettuato **38 interventi**, rispondendo ad altrettanti cittadini lamentatisi della poca trasparenza delle amministrazioni interpellate (nel 2017 gli interventi sono stati 36, nel 2016 sono stati 33, nel 2015 erano stati 32; nel 2014, le richieste di intervento trattate erano state 30 e nel precedente anno 2013 erano 29; nel 2012 erano stati 25, in aumento rispetto a quelli effettuati nel corso del 2011 che erano stati in totale 22, a loro volta in netto aumento rispetto all'anno 2010 in cui se ne contavano in tutto 13).

Come si evince chiaramente dal grafico riportato nella **figura 31**, qui di seguito, anche in questo settore di attività, si registra un incremento costante dei lavori della Commissione per l'accesso.

Figura 31: Gli interventi della Commissione dal 2006 al 2018



5.2 La procedura

La procedura seguita dalla Commissione per gli interventi ex articolo 27 della legge n. 241 del 1990 è molto semplice.

A seguito della richiesta di intervento del cittadino che lamenti la mancata osservanza delle norme in materia di accesso e trasparenza da parte dell'Amministrazione pubblica, viene inviata una richiesta, a firma del Presidente della Commissione per l'accesso, all'amministrazione stessa, sollecitandola a far pervenire alla Commissione dettagliati chiarimenti, ai fini della definizione della pratica e specificando che, ai sensi del citato articolo 27, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la Commissione ha il compito di vigilare "affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione" con il rispetto dei limiti fissati dalla legge e che ai sensi del comma 6, *"tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato"*.

Solitamente le amministrazioni interpellate rispondono nei termini stabiliti e l'intervento si conclude con la trasmissione, direttamente al cittadino richiedente, di tutte le informazioni e gli atti acquisiti dalla Commissione.

Pur non disponendo la Commissione di poteri coercitivi né sanzionatori, spesso, all'intervento segue la concreta adozione dell'atto richiesto, in corretta applicazione della legislazione in materia d'accesso e trasparenza, salvo quando l'amministrazione interpellata non faccia presente l'impossibilità di dar corso alla richiesta della Commissione, perché questa sia già stata soddisfatta pienamente o perché il richiedente non abbia rappresentato correttamente i fatti, o, ancora, perché la richiesta d'accesso possa in concreto costituire una forma di controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione, escluso dalla legge n. 241 del 1990, alla verifica della cui applicazione è limitata la competenza della Commissione per l'accesso, che non può,

invece, intervenire in materia di accesso civico e civico generalizzato, ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dalla legge n. 150 del 2015 e dal d. lgs. n. 87 del 2016⁵⁰.

Il citato d.lgs. n. 87 del 2016, in particolare, ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, esercitabile da parte di tutti i cittadini su tutti i documenti, i dati e le informazioni detenute dall'amministrazione, senza la necessità della sussistenza di un interesse concreto ed attuale ad accedere in capo al soggetto richiedente che incontra i soli limiti oggettivi elencati tassativamente dell'articolo 5-*bis* del d.lgs. n. 33/2013, nel testo introdotto dal succitato d.lgs. n. 87 del 2016.

Lo stesso d.lgs. n.87 del 2016 ha comunque espressamente mantenuto in vigore la disciplina dettata dal Capo V della legge n. 241 del 1990 con riferimento all'esercizio del diritto d'accesso ai documenti amministrativi da parte dei soggetti direttamente interessati⁵¹.

⁵⁰ Il d.lgs. n. 87 del 2016 ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, esercitabile da parte di tutti i cittadini su tutti i documenti, i dati e le informazioni detenute dall'amministrazione, senza la necessità della sussistenza di un interesse concreto ed attuale ad accedere in capo al soggetto richiedente che incontra i soli limiti oggettivi elencati tassativamente dell'articolo 5-*bis* del d.lgs. n.33/2013, nel testo modificato dal citato d.lgs. n.87 /2016

⁵¹ Vedi articolo 5, comma 7 del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 87 del 2016.

6. LE FUNZIONI CONSULTIVE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI SENSI DELL'ARTICOLO 27 DELLA LEGGE N. 241/90

La Commissione per l'accesso, oltre alle funzioni giurisdizionali di cui all'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990,⁵² nell'espletamento del proprio ruolo di vigilanza sull'attuazione del principio di trasparenza e di piena conoscibilità dell'azione amministrativa - esercitato ai sensi dell'articolo 27, della legge n. 241 del 1990 e dell'articolo 11 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 - esprime **pareri** per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990, per l'individuazione dei casi di esclusione del diritto di accesso, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso.

I pareri espressi dalla Commissione per l'accesso non sono né obbligatori né vincolanti.

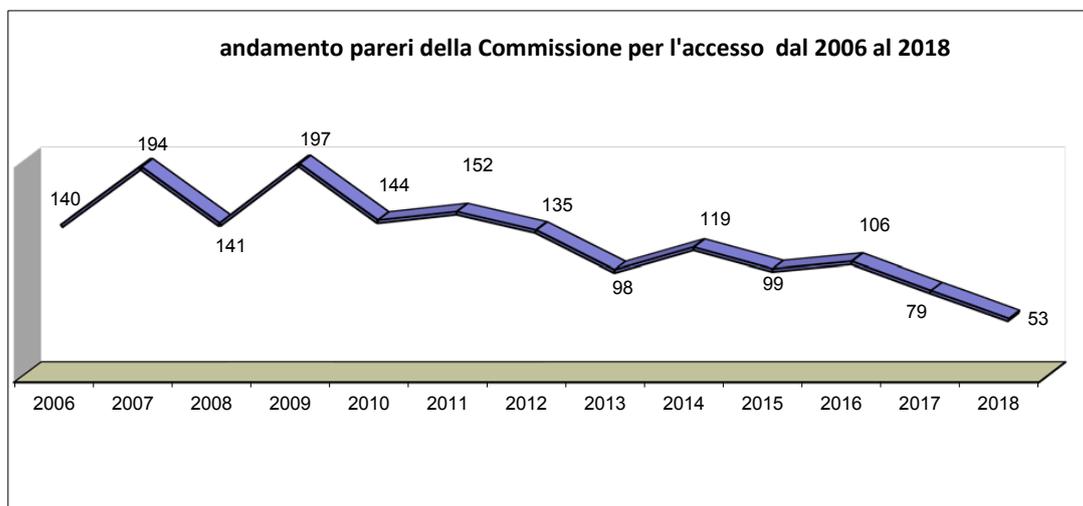
La richiesta di parere alla Commissione per l'accesso non sospende il termine di trenta giorni previsto per provvedere sulle richieste d'accesso agli atti.

La Commissione, oltre che alle richieste di parere delle Amministrazioni pubbliche, risponde anche ai quesiti in materia di accesso posti dai privati cittadini.

6.1 I pareri nel 2018

Nell'anno 2018 sono stati sottoposti all'esame della Commissione per l'accesso **53 pareri**. (nel 2017 erano stati sottoposti all'esame della Commissione 79 richieste di parere, nel 2016 erano 106, nel 2015 i pareri richiesti erano stati 99, nel 2014 i pareri erano 119 e nel 2013 erano 98). Per un esame nel dettaglio dell'andamento delle richieste di parere sottoposti alla Commissione per l'accesso si veda la **figura 32** qui di seguito riportata.

⁵² L'attività giurisdizionale della Commissione per l'accesso è stata descritta nel Capitolo 3 di questa Relazione.

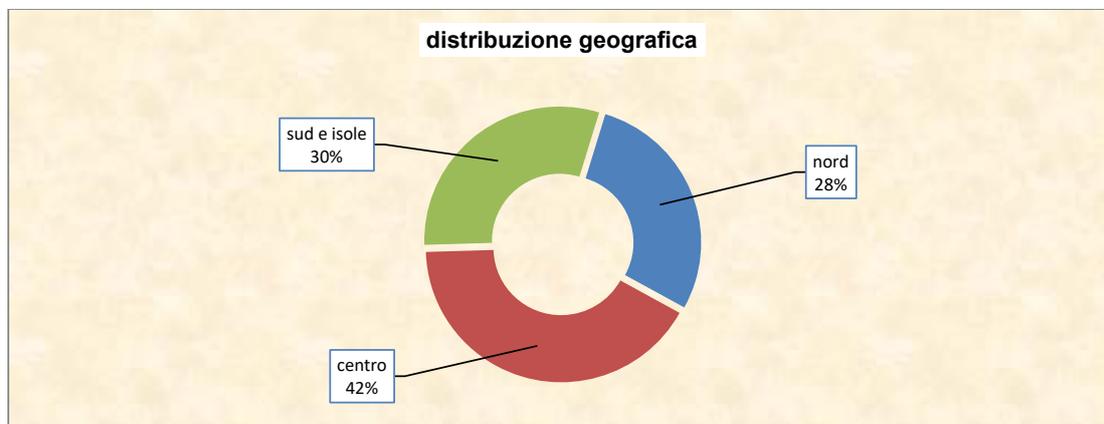
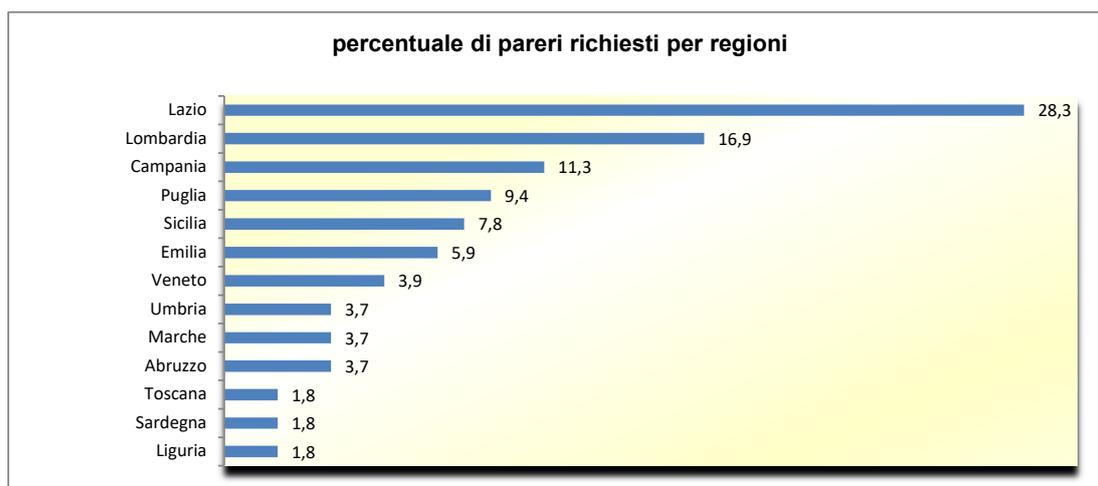
Figura 32: Andamento dei pareri della Commissione dal 2006 al 2018

6.2 I Pareri suddivisi per Regione di appartenenza del richiedente nel 2018

Le differenze nel numero di pareri richiesti da una regione all'altra sono derivanti, in primo luogo dal numero degli abitanti residenti nella regione di riferimento, per cui nelle regioni più popolose è maggiore il numero dei pareri richiesti - come avviene nel Lazio, in Lombardia, in Calabria, in Campania, in Puglia, in Sicilia, in Emilia Romagna e in Toscana, che totalizzano il maggior numero di pareri - sia con riferimento al luogo in cui si trova l'amministrazione interessata alla richiesta del parere (spesso sono le amministrazioni centrali dello Stato che hanno sede a Roma a chiedere il parere alla Commissione per l'accesso).

Tuttavia, anche la conoscenza e l'effettiva diffusione nella Regione di riferimento degli strumenti offerti dal legislatore per la tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa ha una diretta ricaduta sul numero di pareri richiesti.

Ad esempio, nelle regioni ove non è operante il difensore civico né a livello locale né a livello provinciale né a livello regionale (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) sono tendenzialmente maggiori le richieste di parere alla Commissione per l'accesso.

Figura 33: Distribuzione geografica dei pareri in percentuale nel 2018**Figura 34 Distribuzione dei pareri per regione nel 2018**

Come si può osservare nel grafico riportato nella **figura 34, nell'anno 2018**, il maggior numero di pareri espresso dalla Commissione per l'accesso si è avuto con riferimento alle **Amministrazioni con sede nel Lazio**, con un dato pari al **28,3%** delle richieste di parere.

La preponderanza di pareri nella regione Lazio deriva in primo luogo dal fatto che a Roma hanno sede i Ministeri, nonché le sedi centrali di tutte le altre amministrazioni statali.

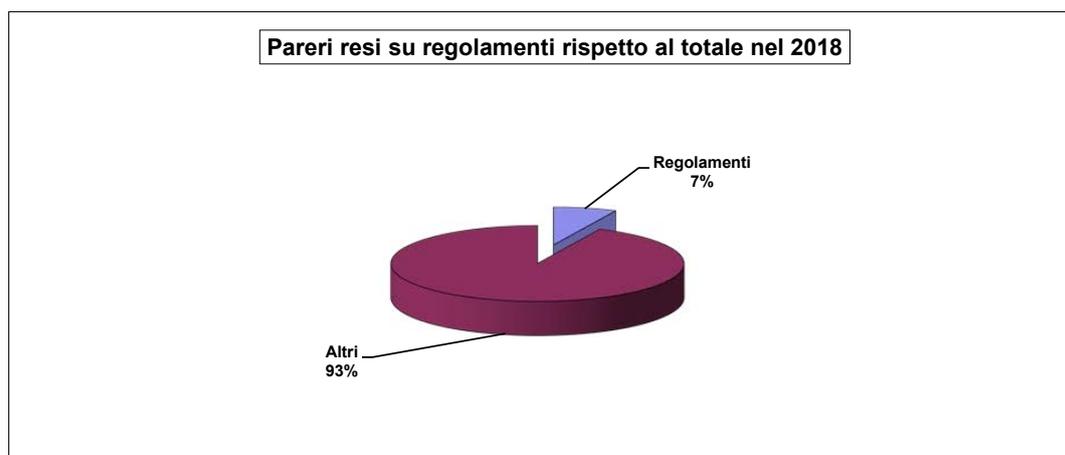
Le amministrazioni con sede in **Lombardia** sono, anche nel 2018, al secondo posto per numero di pareri, con il **16,9%** di richieste.

La **Campania** è al terzo posto con l'**11,3%**, segue la **Puglia** con il **9,4%** dei pareri e la **Sicilia** con il **7,8%**. Quindi l'**Emilia Romagna** con il **5,9%**. Segue il **Veneto** con il **3,95**. Subito dopo si posizionano **Umbria, Marche e Abruzzo** con il **3,7%**. La **Toscana** ha totalizzato nel 2018 l'**1,8%** dei pareri, a pari merito con **Sardegna** e **Liguria**.

6.3 I pareri sui regolamenti delle amministrazioni in materia di diritto d'accesso

La Commissione per l'accesso, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241/'90 esprime, su richiesta delle amministrazioni, il proprio parere, non obbligatorio e non vincolante, sulla conformità dei regolamenti adottati dalle amministrazioni rispetto alla disciplina vigente in materia di accesso ai documenti amministrativi, suggerendo, se necessario, di modificare alcune disposizioni, o, in alcuni casi, di espungerle, quando siano palesemente in contrasto con norme di legge o quando siano da considerare superflue o ripetitive rispetto alla disciplina in vigore nella materia.

Figura 35: Pareri sui regolamenti nel 2018 rispetto al totale



Come si evince dal grafico sopra raffigurato, **sul totale delle richieste di parere esaminate dalla Commissione per l'accesso nel corso del 2018, il 7% ha ad oggetto i regolamenti che disciplinano, nelle singole amministrazioni, i casi di esclusione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi e quelli che regolano le modalità di esercizio del diritto d'accesso.**

Tali richieste di parere risultano, tendenzialmente più basse rispetto al totale degli altri pareri, in quanto la maggior parte delle amministrazioni si è già dotata, negli anni passati, dei relativi regolamenti in materia d'accesso e, pertanto, diminuiscono progressivamente le richieste di parere alla Commissione in tale ambito.

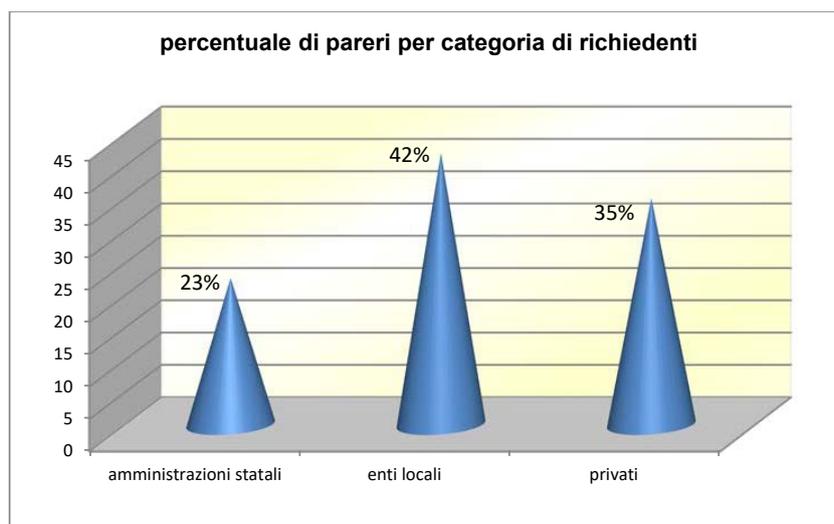
6.4 I pareri suddivisi per macro-categorie di richiedenti

Nel corso del 2018 il numero più elevato di pareri della Commissione per l'accesso, in percentuale, è stato quello **rilasciato su richiesta delle amministrazioni locali**, pari al 42%⁵³.

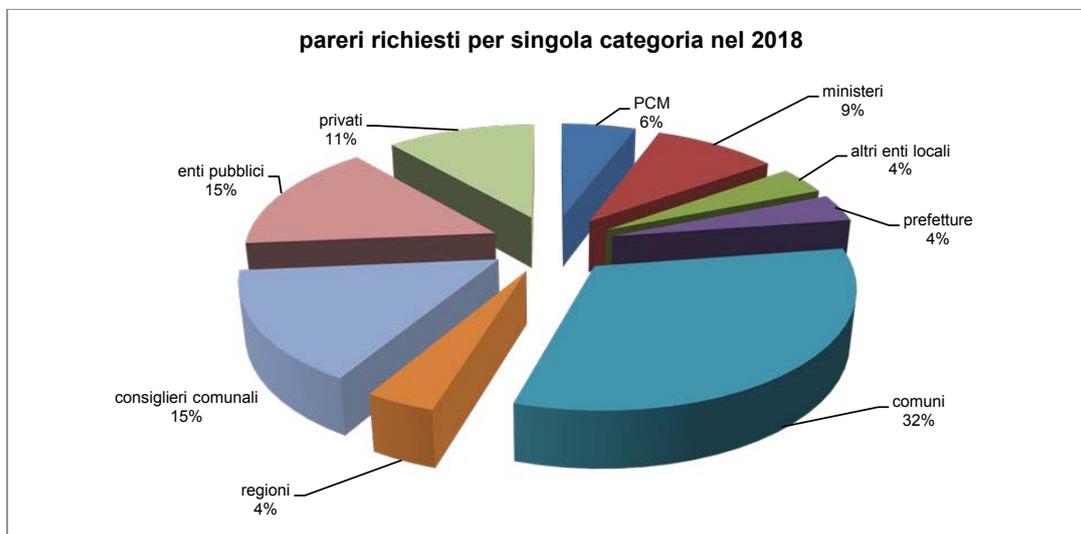
Seguono le richieste di parere dei **privati cittadini** che, nel 2018, sono state pari al 35%.

La quota più bassa di pareri è costituita dalle richieste di parere da parte delle **amministrazioni statali**, pari al 23%.

Figura 36: numero di pareri per macro-categoria di richiedenti nel 2018



⁵³ Anche nell'anni 2017, 2016 e 2015, il numero più elevato di pareri della Commissione per l'accesso, in percentuale, è stato quello rilasciato su richiesta delle amministrazioni locali. Nel 2014, invece, la prevalenza era stata, se pur di poco per le richieste provenienti dai privati cittadini.

Figura 37: Pareri per singola categoria di richiedente nell'anno 2018

Nella **figura 37** sopra riportata sono indicati, in percentuale, i pareri suddivisi per singola categoria di richiedente.

Si può osservare che nell'anno 2018 **il 33% dei pareri è stato richiesto dai Comuni**, **il 15% dai Consiglieri comunali**. Identica quota di pareri pari al del **15%** è stata richiesta dagli **enti pubblici**. L'**11%** dei pareri nel 2018 è stato richiesto dai **privati**, **il 6%** dalla **Presidenza del Consiglio dei ministri**; **il 9%** dai **Ministeri**; **il 4%** da **altri enti locali** diversi dai comuni. Identica quota del **4%** delle richieste di parere proviene dalle **Prefetture**. Un altro **4%** di richieste proviene dalle **Regioni** e dalle aziende ed enti dipendenti dalle regioni (ASL, ecc. ...).

La prevalenza di richieste di parere da parte degli Enti locali, rappresentata sia nella **Figura 37**, sia nella precedente **Figura 36**, trova la sua motivazione soprattutto nella speciale disciplina dell'accesso dettata dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) che, **all'articolo 10**, prevede che tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici ed accessibili dai cittadini residenti, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del Sindaco o del Presidente della Provincia.

La Commissione ha avuto modo più volte, anche nell'anno 2018, come già avvenuto negli anni precedenti, di pronunciarsi in sede consultiva, numerosissime volte, nella peculiare tematica dell'accesso dei cittadini residenti agli atti del Comune, confermando il proprio consolidato orientamento.

In particolare, ha più volte affermato il principio dell'irrilevanza, per il cittadino che chieda di accedere agli atti del proprio Comune di residenza della titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto – stante l'applicazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 267 del 2000, che in quanto norma speciale, prevale sulla disciplina generale dettata dalla legge n. 241 del 1990. Ciò in quanto la diversità di posizione tra il cittadino residente e quello non residente nel Comune dà luogo a un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'articolo 10 del d.lgs. n. 267 del 2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art. 22 della l. n. 241/90.

Qualora l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che, in effetti, richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, che sancisce espressamente e in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti e il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente⁵⁴.

Pertanto, considerato che il diritto di accesso ex art. 10 TUEL si configura alla stregua di un'azione popolare, il cittadino residente può accedere alle informazioni dell'ente locale di appartenenza senza alcun condizionamento e senza necessità della

⁵⁴ Nel corso degli anni precedenti a quello in esame, la Commissione ha più volte confermato tale proprio consolidato orientamento e ha tra l'altro osservato: "In conformità all'orientamento già espresso da questa Commissione (e da cui non v'è motivo di discostarsi), la diversità di posizione tra cittadino (persona fisica, associazione o ente) residente e quello non residente nel Comune dà luogo ad un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'art. 10 del d.lgs. n. 267/2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art. 22 della l. n. 241/90 (arg. ex T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 12-04-2005, n. 2067; T.A.R. Marche, 12-10-2001, n. 1133). Si chiarisce, pertanto, che nel caso in cui l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000, che sancisce espressamente ed in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere agli atti ed alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente. ".

previa indicazione delle ragioni della richiesta, dovendosi cautelare la sola segretezza degli atti la cui esibizione è vietata dalla legge o da esigenze di tutela della riservatezza dei terzi.

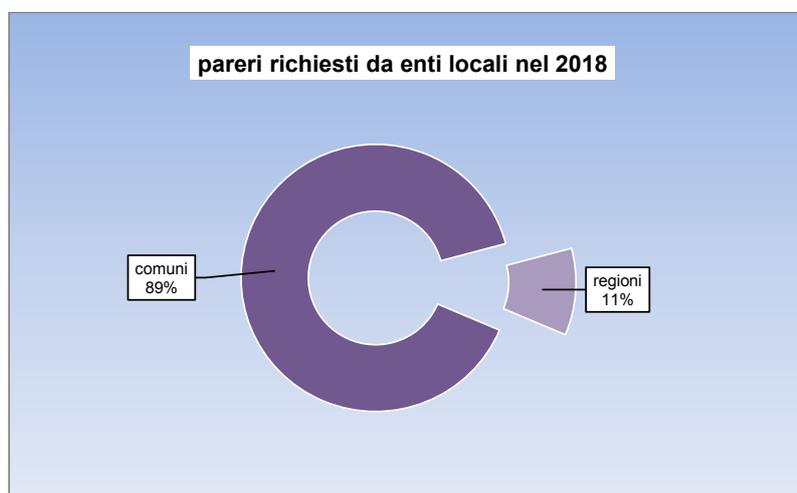
Tuttavia, nell'anno 2018, la Commissione per l'accesso ha ritenuto di innovare parzialmente la propria precedente posizione adeguandosi ad un orientamento del Consiglio di Stato, divenuto ormai consolidato, che richiede un certo grado d'interesse personale e differenziato, anche in capo al cittadino residente, per l'accesso agli atti del proprio Comune.

Nelle **figure 38 e 39**, di cui alla pagina che segue, saranno esaminati più nel dettaglio i dati relativi alle diverse amministrazioni ricomprese nelle due macro-aree degli enti locali e delle amministrazioni statali.

6.5 Pareri richiesti dagli enti locali nel 2018

La **figura 38**, sotto riportata, indica che nel 2018 l'**89%** dei pareri nel settore degli enti locali è stato richiesto dai **Comuni** e l'**11%** dalle amministrazioni regionali, comprese le Asl.

Figura 38: suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2018



6.6 Pareri richiesti dalle amministrazioni statali nel 2018

Nell'arco temporale in esame, come descritto dal grafico di cui alla seguente **figura. 39**, tra le amministrazioni statali, il 25% dei pareri resi è stato richiesto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, il 16,8% dal Ministero dell'Interno e dalle prefetture, il 16,5% da altri uffici periferici, il 16,4 dal Ministero delle politiche agricole e forestali, l'8,7% dal MIUR e dagli Uffici scolastici regionali. Seguono con l'8,4% il Ministero della difesa e con l'8,25 il Ministero dell'ambiente.

Figura 39: Pareri resi alle amministrazioni statali nel 2018

