

ad una buona amministrazione e alla realizzazione di una amministrazione aperta e al servizio del cittadino.

Mentre nel 2013 l'accesso civico, introdotto 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.

La normativa sopracitata non riconosce alla Commissione alcuna competenza né in materia di accesso civico né in materia di accesso civico generalizzato. Tale normativa ha, infatti, espressamente mantenuto inalterate le competenze in materia di accesso ai documenti, ai sensi degli artt. 22 e seguenti della Legge n. 241 del 1990<sup>21</sup> in capo alla Commissione stessa individuando l'Autorità Nazionale Anticorruzione quale garante della trasparenza nella sua nuova accezione, intesa come accessibilità totale.

### 2.3. RICORSO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

Ricorrere alla Commissione per l'accesso richiede un procedimento molto semplice. 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

<sup>21</sup> 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".

formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta di accesso - presentare richiesta di riesame 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.

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<sup>22</sup>.

La pubblicazione sul sito internet della Commissione accesso delle decisioni e dei pareri resi, inoltre, costituisce un efficace strumento di diffusione del principio di trasparenza tra le amministrazioni e i cittadini.

#### 2.4. PROCEDURA

Come detto in precedenza, il ricorso 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.

Per chiedere il riesame del diniego e/o differimento dell'accesso ai documenti amministrativi, il richiedente dovrà compilare il modulo presente sul sito della Commissione per l'accesso e inviarlo alla Commissione stessa; tramite raccomandata con ricevuta di ritorno, oppure via fax oppure via e-mail o anche tramite posta certificata (P.E.C.). Da notare che, 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 sei 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.

<sup>22</sup> Di tale aspetto si tratterà, più dettagliatamente, nel capitolo 6 di questa relazione, dedicato alla descrizione degli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale del ricorso amministrativo innanzi alla Commissione per l'accesso.

I controinteressati al ricorso, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione, possono presentare alla Commissione per l'accesso le loro controdeduzioni<sup>23</sup>.

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'accesso si è sempre pronunciata espressamente, su tutti i ricorsi presentati e che mai ha fatto formare, nel corso di questi primi 13 anni di attività giustiziale<sup>24</sup> 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.

## 2.5. DECISIONI DELLA COMMISSIONE

Ai sensi dell'articolo 12, del D.P.R. n. 184 del 2006, la Commissione, una volta esaminato il ricorso, può adottare le seguenti decisioni:

- a) Accoglimento - in tal caso l'amministrazione adita può concedere l'accesso in ottemperanza alle indicazioni della Commissione oppure può, come previsto dall'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, confermare il diniego con motivazione, entro trenta giorni dalla decisione della Commissione stessa;
- b) Accoglimento parziale;
- c) Inammissibilità - nei casi di ricorsi proposti da soggetti non legittimati o comunque privi dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera *b*), della legge 241 del 1990;

<sup>23</sup>Ai sensi dell'articolo 12, c. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

<sup>24</sup> 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.

- nei casi di ricorsi privi dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4; lettera *d*) del medesimo articolo 12;
  - per incompetenza - nei casi di ricorsi aventi ad oggetto richieste di riesame di dinieghi di accesso degli enti locali, negli ambiti territoriali in cui è presente il difensore civico, anche a livello regionale, oppure nei casi di 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<sup>25</sup>.
- d) Improcedibilità - la Commissione dichiara il ricorso Improcedibile per cessata materia del contendere quando l'Amministrazione adita abbia concesso l'accesso nelle more del procedimento istaurato.
- e) Irricevibilità – la Commissione dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente.
- f) Rigetto – la Commissione respinge il ricorso qualora l'amministrazione abbia legittimamente negato o differito l'accesso.

La Commissione può inoltre valutare la sospensione dei termini per incombenze istruttorie (ordinanze istruttorie).

La Commissione, infine, esamina e decide nel merito il ricorso in ogni altro caso non classificabile tra i precedenti.

Va ricordato 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 precludono 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 2019 è pari al 12,2 per cento. Nel 2018 era stata pari al 18,2 per cento<sup>26</sup>. Tale dato, pure se in leggero calo rispetto al 2018, rivela che le amministrazioni resistenti, spesso, consentono l'accesso ai cittadini, senza neanche

---

<sup>25</sup>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

<sup>26</sup>Nel 2017 il dato era stato pari al 13,9%, in diminuzione rispetto al 2016 in cui la quota di pronunce di improcedibilità per cessata materia del contendere era stata pari al 19%. Nel 2015 era stata pari al 12,1%, in leggera diminuzione rispetto all'anno 2014 in cui era stata pari al 12,4%, a fronte di un valore pari al 10,9% registrato nel 2013.

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.

Ciò a riprova 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<sup>27</sup>.

#### 2.6. CARENZA DI POTERI COERCITIVI E/O SANZIONATORI IN CAPO ALLA COMMISSIONE IN CASO DI INADEMPIENZA O INERZIA DELL'AMMINISTRAZIONE RESISTENTE

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, in caso di accoglimento del ricorso da parte della Commissione per l'accesso, 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.

La motivazione a sostegno della conferma del diniego d'accesso, secondo costante orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato, 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

<sup>27</sup> Per il dettaglio degli esiti dei ricorsi alla Commissione per l'accesso nell'anno 2019 vedi la figura 8.

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.

In caso d'inadempienza da parte dell'amministrazione, tuttavia, la Commissione per l'accesso è sfornita di efficaci poteri coercitivi e per ottenere l'ottemperanza all'obbligo di concedere l'accesso, il ricorrente dovrà necessariamente rivolgersi al TAR.

Sul problema dell'inottemperanza dell'amministrazione, si è più volte pronunciata la Commissione per l'accesso nel corso degli anni.

Anche nel 2019, come negli anni precedenti, le decisioni della Commissione, hanno confermato il difetto di poteri ordinatori in capo alla Commissione 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 2019 che verranno esaminati nei seguenti capitoli, è già stata ripetutamente segnalata dalla Commissione anche nelle relazioni al Parlamento per gli anni 2018, 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 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.

Tale decreto legislativo, tuttavia, ha lasciato 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 prevedere nuovi e più efficaci poteri in capo alla Commissione per l'accesso. 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.

## 2.7. RICORSO PER REVOCAZIONE AVVERSO LE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

L'articolo 25, comma 4 della legge n 241 del 1990, stabilisce che 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 orientamento, ammette che le vengano presentati ricorsi per revocazione delle proprie decisioni, nei casi e nei limiti dell'errore revocatorio.

Nel corso dell'anno 2019, la Commissione ha consolidato l'utilizzo dello strumento revocatorio attraverso una interpretazione estensiva dell'art. 395 n. 4 c.p.c.

Nelle decisioni revocatorie adottate dalla Commissione nel corso dell'anno 2019, si è continuato, naturalmente, ad osservare il principio per cui la revocazione ad istanza di parte è un mezzo di impugnazione a critica vincolata, in quanto la legge stabilisce a priori, ex art. 395 c.p.c., i motivi per cui 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 2019, si è registrato un numero elevato di ricorsi presentati 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 competenza in caso di mancanza totale del difensore civico, sia a livello provinciale sia regionale, al fine di evitare un vuoto di tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa, in tali ambiti territoriali.

In particolare, come si evince dalle seguenti figure, nel corso del 2019, la Commissione si è riunita in seduta plenaria 13 volte e ha deciso complessivamente 1.406 ricorsi. Oltre all'intensa attività giustiziale, la Commissione ha svolto anche l'attività consultiva, prevista dall'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 ed ha esaminato, nel corso dell'anno considerato, 72 pareri rispondendo sia ai privati cittadini che alle pubbliche amministrazioni, che hanno posto quesiti in materia di accesso ai documenti amministrativi e di trasparenza.

Figura 1 - Riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2019

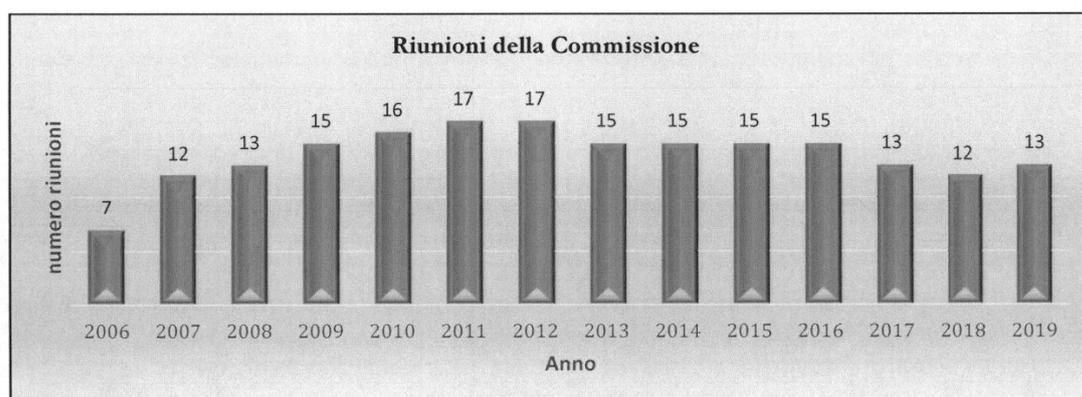
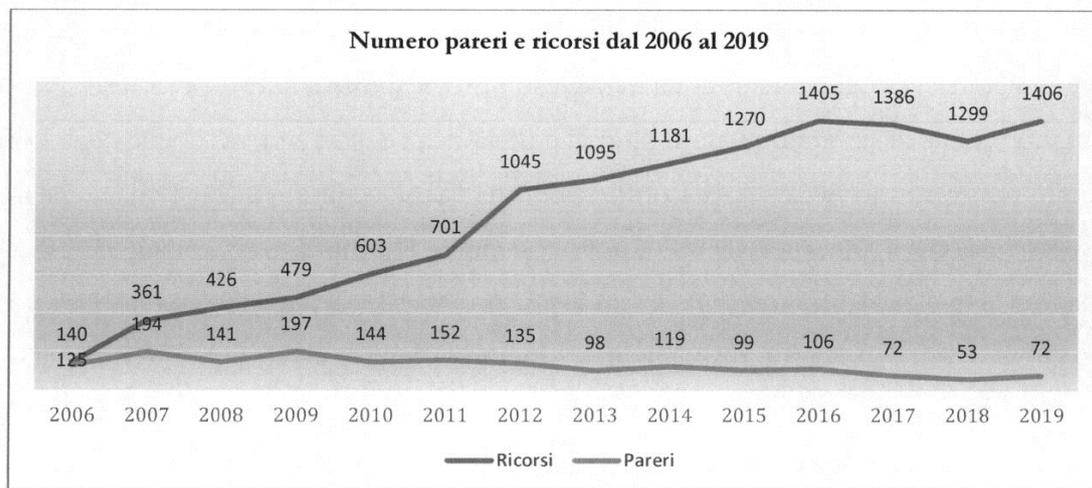


Figura 2 - L'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2019



### 3. STRUTTURA DI SUPPORTO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

La Commissione per l'accesso, fin dalla sua istituzione, opera presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo il quale provvede a fornire il necessario supporto tecnico-amministrativo all'Organo, così come stabilito dal regolamento 28 giugno 2006 della Commissione, articolo 3, comma 1, in osservanza dell'art. 33 del d.P.C.M. 1° marzo 2012 e successive modificazioni.

Dal 2009 il Dipartimento ha completamente informatizzato i lavori della Commissione.

Al fine di migliorare le prestazioni offerte sia al cittadino ricorrente, sia alle amministrazioni resistenti, a partire dal 2016, è stata implementata una pagina *web* dedicata alla Commissione. Tale pagina *web*, oltre a fornire informazioni generali sulla Commissione (storia, funzioni, composizione ecc.), contiene la cronologia delle riunioni plenarie, una selezione delle decisioni e dei pareri resi, nonché un massimario non ufficiale di pronunce rese in materia di accesso redatto dalla struttura di supporto, così da fornire una panoramica completa dell'orientamento della Commissione sulle principali tematiche trattate in materia di accesso.

Dal sito *web*, inoltre, è possibile scaricare sia il modulo di richiesta del riesame del diniego/differimento all'accesso agli atti, sia il modulo per la notifica del ricorso ai controinteressati da parte del ricorrente.

Mettendo a disposizione del cittadino ogni informazione riguardante l'attività della Commissione, si è voluto innanzitutto osservare il principio della massima trasparenza e disponibilità dei dati, e, obiettivo non meno importante, nell'ottica di favorire una sempre maggiore interazione del rapporto Cittadino/Stato, si è voluto agevolare quanto più possibile il ricorso da parte del cittadino al prezioso strumento di tutela amministrativa che lo Stato fornisce in modo totalmente gratuito. **A tale proposito occorre purtroppo segnalare che la totale gratuità di questo importante servizio reso ai cittadini, alimenta fenomeni di ricorrenti seriali (già osservati negli anni precedenti e ulteriormente amplificatisi nel corso dell'anno 2019) con presentazione da parte di singoli cittadini di molteplici ricorsi, meramente emulativi, contro diverse**

amministrazioni (il più assiduo di tali ricorrenti seriali ha totalizzato ad oggi quasi 400 ricorsi), ciò pone in inutile affanno i lavori della Commissione. Al fine di evitare tale inconveniente si propone di introdurre il pagamento, in marche da bollo, di una somma simbolica (pari a 20 o 30 euro a ricorso) da parte dei ricorrenti.

Nell'anno 2019, stante l'aumento costante dei ricorsi presentati dai cittadini, il lavoro della struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ha registrato un forte incremento.

In particolare, come evidenziato nella tabella sottostante, **nel corso dell'anno 2019** la struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ha istruito, per la trattazione in adunanza plenaria, **1.406 ricorsi e 72 pareri**.

Figura 3 - Atti istruiti dalla struttura di supporto alla Commissione

Anno	Ricorsi	Pareri
2006	125	140
2007	361	194
2008	426	141
2009	479	197
2010	603	144
2011	701	152
2012	1.045	135
2013	1.095	98
2014	1.181	119
2015	1.270	99
2016	1.405	106
2017	1.386	72
2018	1.299	53
2019	1.406	72

La Commissione, come detto, svolge la sua attività presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo avvalendosi di una segreteria composta da un dirigente di seconda fascia e da sei funzionari.

Tale staff fornisce il supporto necessario su ogni linea di attività istituzionale, in particolare, seguendo tutte le fasi dell'istruttoria dei ricorsi e dei pareri, si occupa:

- della ricezione dei ricorsi;

- dell'invio delle richieste di memorie delle decisioni a mezzo PEC ai ricorrenti ed alle Amministrazioni resistenti;
- della preparazione dei fascicoli informatici;
- dell'inserimento di tutti i ricorsi e dei documenti allegati, nonché delle memorie difensive pervenute dalle Amministrazioni resistenti, nel sito internet owncloud della PCM, riservato ai componenti della Commissione per la lavorazione *on line* dei fascicoli;
- della raccolta dei documenti da sottoporre all'esame della Commissione.

Il servizio cura inoltre:

- l'organizzazione logistica delle riunioni e la redazione dei verbali;
- la tenuta dell'archivio elettronico dei regolamenti in materia d'accesso consistente nella raccolta e archiviazione telematica degli atti regolamentari delle pubbliche amministrazioni relativi alla disciplina del diritto d'accesso (articolo 11, comma 3 del d.P.R n. 184 del 2006);
- la tenuta e l'aggiornamento di tutte le banche dati dei ricorsi e dei pareri per la trattazione in Commissione;
- l'aggiornamento del sito internet della Commissione per l'accesso [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it);
- ogni altra attività demandata alla Segreteria della Commissione per l'accesso.

Le risorse umane assegnate alla Segreteria della Commissione sono diminuite rispetto al 2008 e al 2009, anni in cui erano impiegati in tale compito un dirigente di seconda fascia e sette funzionari. L'attuale staff di 6 unità è rimasto, invece, numericamente invariato dal 2010 (salvo un periodo in cui è sceso a 5 unità per poi ritornare a 6), pur essendo il flusso di ricorsi e pareri trattati notevolmente aumentato nel tempo, si pensi che dai 603 ricorsi e 44 pareri trattati nel 2010 si è passati, nel 2019, a trattare 1.406 ricorsi e 72 pareri.

Si precisa che lo staff non svolge esclusivamente l'attività di supporto alla Commissione, ma è impegnato, nel contempo, sulle altre linee di attività istituzionale svolte dall'ufficio.

Solo grazie alla elevata professionalità, alla dedizione ed alla efficienza del personale preposto al supporto della Commissione per l'accesso è stato sempre possibile far fronte al notevole carico di lavoro, mantenendo comunque elevati gli standard qualitativi.

L'auspicio è che, in considerazione del diminuito numero dei componenti della Commissione per l'accesso, del conseguente aumento del carico di lavoro per ciascuno di essi e della connessa necessità di una sempre maggiore assistenza da parte della struttura di supporto, possano, per il futuro, essere rafforzati gli organici attualmente in forza presso tale settore nonché il numero degli esperti assegnati. Al riguardo, come già evidenziato nelle precedenti relazioni al Parlamento per gli anni 2018, 2017, 2016 e 2015, **si ribadisce la necessità di rinforzare la Commissione, di almeno tre unità aggiuntive, ampliandone la composizione attraverso apposita modifica dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 e di ampliare altresì il numero massimo di esperti attualmente previsto, portandoli da 5 a 10.**

Alternativamente, come sopra accennato, occorrerebbe mettere in atto modifiche normative che contemplino il pagamento, in marche da bollo, di una somma simbolica da parte dei ricorrenti, al fine di limitare il numero dei gravami alla Commissione per l'accesso che, data l'attuale completa gratuità e facilità di presentazione - attraverso l'uso degli strumenti elettronici - è cresciuto smisuratamente, favorendo il fenomeno dei ricorrenti seriali.

### 3.1. DEMATERIALIZZAZIONE DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE - IL SITO INTRANET RISERVATO AI COMPONENTI DELLA COMMISSIONE PER LA LAVORAZIONE TELEMATICA DEI RICORSI E DEI PARERI

A partire dal 2010 la struttura di supporto della Commissione ha avviato un processo di archiviazione e conservazione dei flussi documentali in forma digitale (c.d. dematerializzazione), il sistema classico di fascicolazione cartacea è stato, infatti, gradualmente sostituito e reso in forma digitale. La nuova procedura prevede, per ogni ricorso pervenuto, la creazione di un fascicolo elettronico, di conseguenza l'attività istruttoria inerente ogni singola seduta della Commissione (assegnazione dei ricorsi e dei

quesiti ai relatori e agli esperti, predisposizione delle proposte di decisione e di parere, studio ed esame dei documenti e delle memorie inviate dai ricorrenti e dalle amministrazioni resistenti, ecc.), avviene unicamente in formato elettronico, ciò consente ai componenti della Commissione di poter visionare e scaricare, in tempo reale, i ricorsi, le memorie e tutta la documentazione acquisita.

Grazie alla dematerializzazione posta in essere, tutte le riunioni plenarie si svolgono in modalità totalmente informatizzata, vengono utilizzati documenti in formato Word e PDF senza l'uso del cartaceo e, sono messi a disposizione di ciascuno dei componenti della Commissione, appositi PC portatili collegati in rete per la consultazione dei fascicoli elettronici.

Anche nel corso del 2019, la Commissione ha svolto la sua attività secondo le modalità informatiche, ottenendo una sempre maggiore speditezza ed efficienza, oltre ad un notevole risparmio dei costi per l'amministrazione derivante dalla completa abolizione della documentazione cartacea.

L'utilizzo del cartaceo negli anni precedenti al 2010 comportava la produzione, in occasione di ogni singola riunione, di un fascicolo di seduta composto, in media, da circa mille pagine che veniva riprodotto, sempre in formato cartaceo, in venti copie, distribuite a ciascun componente della Commissione ed agli esperti in seno alla stessa.

Pertanto, grazie alla piena realizzazione della dematerializzazione dei lavori, oggi, per ogni seduta si risparmiano, in media, ventimila fogli di carta.

Poiché nel corso del 2019, la Commissione si è riunita 13 volte<sup>28</sup>, il risparmio effettivo di carta per l'intero anno di attività è stato pari a circa 260.000 fogli.

### 3.2. CASELLA DI POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA (P.E.C.) DELLA COMMISSIONE ([commissione.accesso@mailbox.governo.it](mailto:commissione.accesso@mailbox.governo.it))

Ai sensi dell'articolo 12, comma 1 del d.P.R. n. 184 del 2006, il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento dell'accesso ed il ricorso del

<sup>28</sup> Per l'andamento del numero delle riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2019, vedi la figura 1

controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso possono essere trasmessi, oltre che mediante raccomandata con avviso di ricevimento, anche a mezzo fax o per via telematica, nel rispetto della normativa anche regolamentare, vigente.

Conseguentemente, la Commissione per l'accesso, a partire dall'anno 2006, ha iniziato a ricevere ed a trattare regolarmente anche i ricorsi pervenuti non in forma cartacea ma in formato elettronico a mezzo e-mail.

A partire dal mese di dicembre 2010, la Commissione per l'accesso - pur continuando ad accettare sia i ricorsi pervenuti in forma cartacea, sia quelli pervenuti a mezzo posta elettronica non certificata - si è dotata di una casella di posta elettronica certificata, che ha consentito, dato il valore legale della stessa, di poter trasmettere le decisioni esclusivamente in forma elettronica, omettendo l'invio cartaceo a mezzo raccomandata A.R., necessario nei soli casi in cui il ricorrente sia sprovvisto di P.E.C..

La dematerializzazione di tale processo, oltre a ridurre drasticamente l'impatto ambientale, ha permesso un notevole abbattimento dei costi relativi al consumo di carta ed alle spese di spedizione delle raccomandate.

Dal 2011 al 2019 il numero dei ricorrenti che si sono serviti della P.E.C. in luogo della posta cartacea è aumentato in modo esponenziale, si può sicuramente affermare, che l'invio dei ricorsi a mezzo P.E.C. sia diventata una prassi, si è passati, infatti, dallo 0,7 per cento dei ricorsi inviati a mezzo P.E.C. del 2010 alla quasi totalità dei ricorsi inviati con tale modalità nel 2019.

### 3.3. SITO INTERNET [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)

Nel sito internet istituzionale [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it), curato direttamente dalla struttura di supporto alla Commissione per l'accesso, sono pubblicati - nel rispetto delle esigenze di riservatezza dei dati sensibili, contenuti nelle decisioni e nei pareri, che vengono accuratamente rimossi dal testo, tutti i lavori della Commissione per l'accesso, nonché la modulistica utile per la proposizione dei ricorsi, le pubblicazioni della Commissione, la giurisprudenza e la normativa in materia di accesso ai documenti.