

Sul sito è anche accessibile l'archivio degli atti concernenti la disciplina del diritto d'accesso, previsti dall'articolo 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990, trasmessi per via telematica alla Commissione per l'accesso e raccolti in ordine alfabetico di amministrazioni emananti.

Collegandosi al sito, i cittadini e le amministrazioni coinvolte vengono posti a conoscenza, in tempo reale, delle convocazioni di ogni seduta plenaria della Commissione per l'accesso in cui sono trattate le richieste di parere e i ricorsi presentati dai cittadini avverso gli atti di differimento e i dinieghi di accesso, espressi o taciti delle amministrazioni.

Il successo del sito internet della Commissione presso gli utenti, registrato negli anni dal 2010 al 2018, è stato ampiamente confermato anche nel 2019, anno in cui si è registrato un numero sempre crescente di visitatori diversi collegati al sito e di visite alla pagina della Commissione.

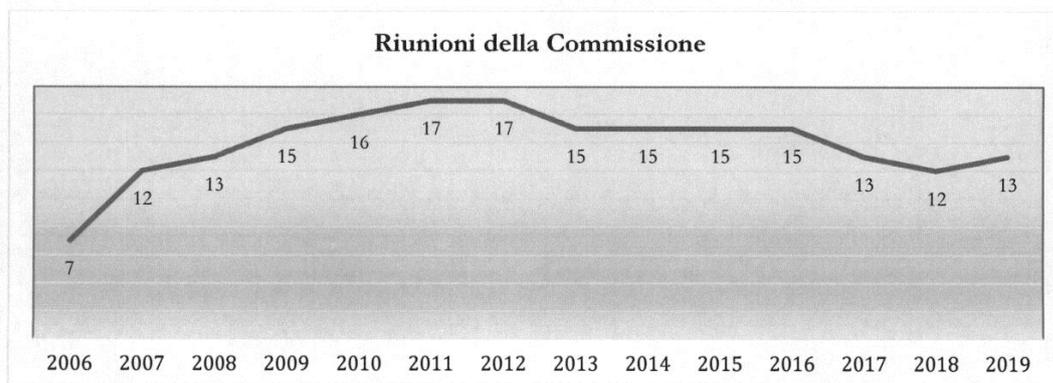
4. RICORSI ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2019

L'informatizzazione e la dematerializzazione dei lavori della Commissione, attraverso la creazione del fascicolo elettronico e l'utilizzo del sito intranet riservato alla Commissione sulla piattaforma owncloud P.C.M., per la lavorazione on line e della PEC, hanno reso più agili e veloci i lavori, consentendo di raggiungere, anche nel 2019, livelli sempre maggiori di efficienza e produttività.

Nel corso del 2019, la Commissione si è riunita in seduta plenaria per 13 volte, precisamente nei seguenti giorni: 17 gennaio; 15 febbraio; 19 marzo; 15 aprile; 8 maggio; 6 e 27 giugno; 16 luglio; 18 settembre; 9 e 24 ottobre; 20 novembre; 19 dicembre.

La seguente figura mette a confronto il numero annuale delle riunioni della Commissione dal 2006 al 2019.

Figura 4 - Riunioni della Commissione dal 2006 al 2019

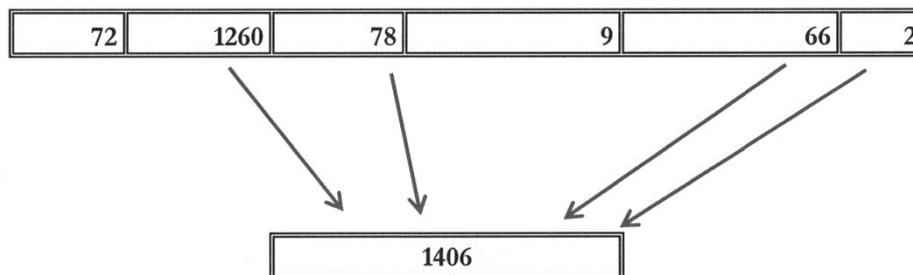


Nel corso del 2019 sono stati esaminati in totale 1.406 ricorsi e 72 pareri. I lavori svolti dalla Commissione per l'accesso, distinti per singola riunione plenaria, sono descritti nel dettaglio dalla figura che segue.

Figura 5 - Dettaglio dei lavori della Commissione nell'anno 2019

Dati estratti dai verbali delle riunioni della Commissione per l'accesso

		Pareri	Ricorsi	Fuori ordine	Regolamenti	Difensore civico	FOIA	
1	17/01/2019	3	91	1		1		
2	15/02/2019	4	95	5			3	
3	19/03/2019	1	109	6			7	
4	15/04/2019	9	110	4			5	
5	08/05/2019	8	63	8			1	
6	06/06/2019	5	109	10			7	
7	27/06/2019	5	85	6			3	2
8	16/07/2019	4	65	9	9		4	
9	18/09/2019	4	99	13			4	
10	09/10/2019	9	124	2			12	
11	24/10/2019	2	85	1			5	
12	20/11/2019	10	107	10			7	
13	19/12/2019	8	118	3			7	



4.1. ESITI DEI RICORSI

Come illustrato nel paragrafo 2.5. della presente relazione, nel quale sono state descritte le varie tipologie delle pronunce rese dalla Commissione, i ricorsi possono essere dichiarati irricevibili, improcedibili per cessata materia del contendere, inammissibili per motivi vari tra cui l'incompetenza, respinti, accolti o parzialmente accolti. Inoltre la Commissione può valutare la sospensione dei termini per incombenze istruttorie (ordinanze istruttorie).

Le due seguenti figure mettono a confronto le percentuali dei diversi esiti dei ricorsi negli ultimi dieci anni.

Figura 6 - Andamento ricorsi dal 2009 al 2019

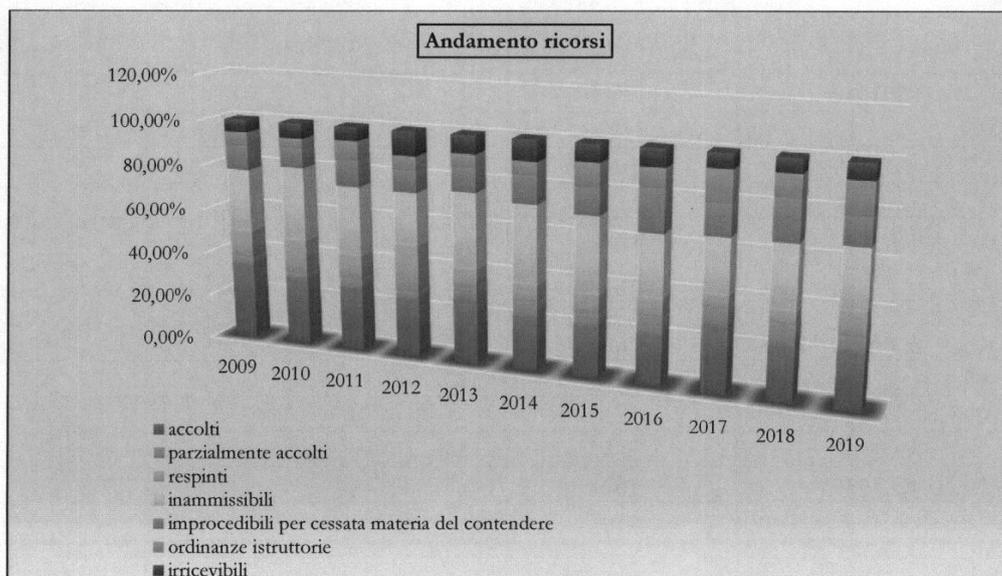


Figura 7 - Esiti dei ricorsi a raffronto dal 2009 al 2019

Anno	Accolti	Parzialmente accolti	Respinti	Inammissibili	Improcedibili per cessata materia del contendere	Ordinanze istruttorie	Irricevibili
2009	34,0%	3,0%	13,0%	27,5%	11,0%	6,0%	5,5%
2010	30,0%	2,0%	16,0%	32,3%	9,0%	4,0%	6,7%
2011	28,5%	3,8%	11,1%	30,5%	11,8%	8,3%	6,0%
2012	26,7%	2,5%	21,3%	23,0%	9,8%	6,0%	10,7%
2013	29,0%	5,3%	8,3%	33,1%	10,9%	5,4%	8,1%
2014	24,4%	6,1%	8,0%	34,3%	12,4%	5,6%	9,2%
2015	23,2%	5,1%	8,9%	33,0%	12,1%	10,1%	7,6%
2016	23,0%	6,9%	8,2%	27,2%	19,0%	8,0%	7,7%
2017	29,3%	7,6%	5,5%	23,8%	13,9%	13,6%	6,3%
2018	24,3%	8,7%	6,1%	27,1%	18,2%	9,5%	6,1%
2019	24,8%	6,0%	10,8%	25,4%	12,2%	13,9%	6,9%

Nel 2019 il 25,4 per cento dei ricorsi proposti alla Commissione sono stati dichiarati **inammissibili**, all'interno di essi sono ricomprese anche le pronunce di incompetenza, tale dato risulta in leggera diminuzione rispetto al 27,1 per cento registrato nel 2018.

L'incidenza percentuale dei ricorsi dichiarati inammissibili risulta essere la più alta rispetto alle altre singole tipologie di decisioni, superata comunque da quella dei **ricorsi accolti sommati ai ricorsi parzialmente accolti, pari in totale al 30,8 per cento** (nel 2018 i ricorsi accolti e parzialmente accolti erano pari al 33 per cento del totale e, nel 2017, erano stati il 36,9 per cento).

Il numero relativamente alto delle decisioni di inammissibilità è da ritenersi collegato soprattutto al fatto che al loro interno sono compresi tutti i casi di inammissibilità previsti ai sensi dell'articolo 12, comma 7, lettere b) e c) del d.P.R. n. 184 del 2006 (ricorso proposto da soggetto non legittimato, o privo dell'interesse ad accedere o ricorso mancante di uno degli allegati elencati al comma 4, dello stesso articolo 12 del d.P.R. 184/'06 citato, ecc. ...), nonché tutte le pronunce di incompetenza, emesse dalla Commissione con riferimento ai ricorsi presentati avverso i dinieghi di accesso degli enti locali, in ambiti territoriali in cui sia presente il difensore civico, o avverso i dinieghi di accesso civico generalizzato.

Le decisioni di accoglimento, nel 2019 sono leggermente aumentate risultando pari al 24,8 per cento del totale, nel 2018 la loro incidenza percentuale era del 24,3 per cento, in calo, rispetto al 2017, quando era pari al 29,3 per cento. Nel 2016 gli esiti di accoglimento hanno rappresentato il 23 per cento del totale, nel 2015, il 23,2 per cento, in lieve diminuzione rispetto al 2014, quando erano pari al 24,4 per cento. Nel 2013 gli accoglimenti erano pari al 29 per cento del totale, in netto aumento rispetto al 2012 in cui il dato si attestava al 26,7 per cento.

Nel 2019 si registra una minore incidenza percentuale delle decisioni di accoglimento parziale, esse infatti risultano pari al 6 per cento del totale, mentre nel 2018 raggiungevano l'8,7 per cento. Nel 2017 erano stati parzialmente accolti il 7,6 per cento dei ricorsi mentre, nel 2016, il 6,9 per cento²⁹.

²⁹Nel 2015 gli accoglimenti parziali erano il 5,1% e nel 2014 erano stati pari al 6,1% contro il 5,3% del 2013.

Sul totale delle decisioni del 2019, quelle **di improcedibilità per cessata materia del contendere sono risultate pari al 12,2** per cento, in calo rispetto al 2018 quando erano pari al 18,2 per cento. Nel 2017, tali decisioni avevano rappresentato 13,9 per cento del totale.³⁰

Al riguardo si deve sottolineare che il notevole numero dei ricorsi dichiarati improcedibili per cessazione della materia del contendere denota la propensione delle amministrazioni a concedere l'accesso ai documenti richiesti, in pendenza del ricorso alla Commissione per l'accesso, senza attenderne l'esito. Ciò può essere letto come un indicatore del livello di *moral suasion* esercitata dalla Commissione nei confronti delle amministrazioni resistenti, incentivate a consentire l'accesso al ricorrente, con il connesso risultato di offrire una immediata tutela sostanziale del diritto d'accesso, già nella fase prodromica del procedimento giustiziale. Le pronunce che dichiarano la cessazione della materia, dunque, rappresentano, il segno tangibile dell'efficacia dell'azione della Commissione per l'accesso, avendo, in tali casi, le amministrazioni interamente soddisfatto la pretesa di parte ricorrente, concedendo l'accesso ai chiesti documenti nelle more della trattazione del ricorso.

I ricorsi dichiarati **irricevibili per tardività nel 2019 sono stati il 6,9 per cento del totale**, nel 2018 erano stati pari al 6,1 per cento, in calo rispetto al 2017, in cui si era registrato il 6,3 di pronunce di irricevibilità. Nel 2016 tali decisioni, si erano attestate al 7,7 per cento, confermando sostanzialmente il dato percentuale dell'anno 2015 in cui erano state pari al 7,6 per cento, in netta diminuzione rispetto all'anno 2014, quando avevano registrato una lieve crescita attestandosi al 9,2 per cento. Nel 2013 le decisioni di irricevibilità erano pari all'8,1 per cento dei ricorsi presentati e nel 2012 erano state pari al 10,7 per cento.

Le ordinanze interlocutorie della Commissione per l'accesso, di interruzione dei termini per incombenze istruttorie (nelle quali sono ricomprese anche le sospensioni per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente) **sono state nell'anno 2019 pari**

³⁰ Nel 2016 le improcedibilità per cessata materia del contendere erano pari al 19%, nel 2015 erano state pari al 12,1%, nel 2014 le improcedibilità erano pari al 12,4% e nel 2013 al 10,9%.

al **13,9 per cento** in aumento rispetto al 2018 quando rappresentavano il 9,5 per cento delle decisioni totali. Nel 2017, erano pari al 13,6 per cento.³¹

I **ricorsi respinti nel 2019 sono stati pari al 10,8 per cento, in aumento rispetto al 2018 quando erano pari al 6,1 per cento del totale.** Nel 2017 il dato era pari al 5,5 per cento. Nel 2016 i rigetti sono stati pari all'8,2 per cento, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2015 in cui si era registrato l'8,9 per cento di decisioni di rigetto. Nell'anno 2014 le decisioni di rigetto erano state l'8 per cento del totale, già in diminuzione rispetto ai ricorsi respinti nell'anno 2013, pari all'8,3 per cento.³²

Analizzando complessivamente i dati relativi agli esiti dei ricorsi, è interessante notare che per gli **esiti favorevoli al ricorrente** (accolti, parzialmente accolti e improcedibili per cessata materia del contendere) si registra, nel 2019, una percentuale **pari al 43 per cento**, in diminuzione, rispetto al 2018, dell'8,2 per cento ed in controtendenza rispetto ai quattro anni precedenti che hanno visto il dato in costante aumento. **Nel 2018, infatti, la percentuale degli esiti favorevoli ai ricorrenti era pari al 51,2 per cento**, nel 2017 al 50,8 per cento, nel 2016 al 48,9 per cento ed infine nel 2015 al 40,4 per cento³³. Di contro, l'incidenza percentuale dei ricorsi respinti, è risultata in costante diminuzione a partire dal 2015 facendo registrare, invece, un aumento lieve nel 2018 (+ 0,6 per cento rispetto al 2017), e più marcato nel 2019 (+ 4,7 per cento rispetto al 2018). Tale fenomeno, correlato al parallelo consistente aumento nel 2019, delle ordinanze istruttorie (+ 4,5 per cento rispetto al 2018), è in parte motivato, come già accennato nel corso della relazione, dalla totale gratuità del ricorso alla Commissione che favorisce purtroppo, anche il fenomeno dei cosiddetti "ricorrenti seriali". Si ribadisce l'esigenza di porre un freno a tale criticità anche ricorrendo all'introduzione del pagamento di una quota simbolica in marche da bollo a carico dei ricorrenti.

Altro dato rilevante che emerge dall'esame delle figure 6 e 7 sopra riportate, è che il totale dei **ricorsi decisi nel merito**, cioè di quelli respinti e di quelli accolti o comunque favorevolmente risolti in quanto parzialmente accolti, nel **2019 è pari al 41,6 per cento**,

³¹ Nel 2016 le ordinanze interlocutorie erano state pari all'8%. Nel 2015 il dato era pari al 10,1%, mentre nel 2014 erano pari al 5,6%, e nell'anno 2013 il dato registrato era stato pari al 5,4%.

³² I ricorsi respinti erano stati pari al 21,3% nel 2012, all'11,1% nel 2011, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009.

³³ Il dato era stato, nel 2015, inferiore rispetto al 2014 quando si era attestato al 42,9 per cento.

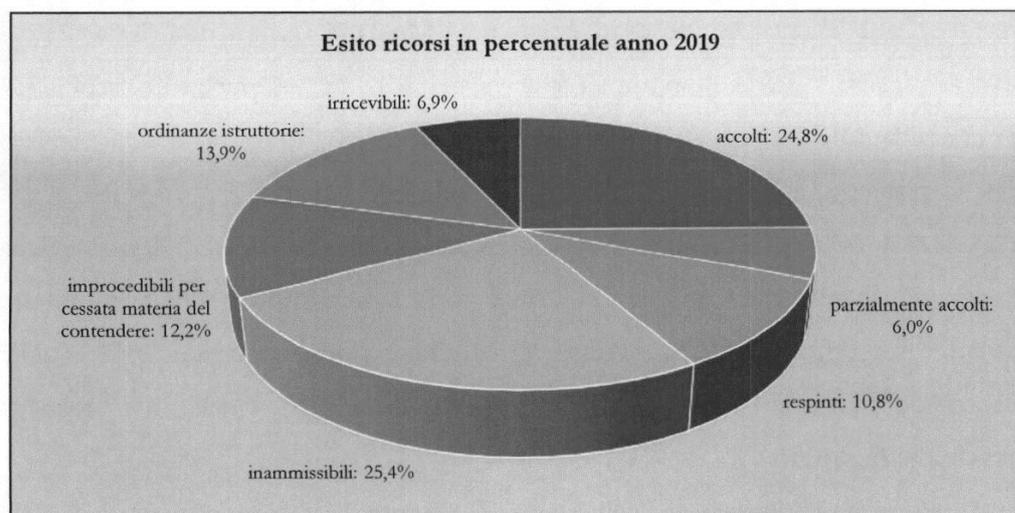
in aumento rispetto al 39,1 per cento registrato nel **2018**. Nel 2017, la somma dei ricorsi decisi nel merito era stata pari al 42,4 per cento, nel 2016 al 38,1 per cento.

I **ricorsi dichiarati improcedibili, per cessata materia del contendere**, a seguito della avvenuta concessione dell'accesso da parte dell'amministrazione resistente, nelle more della decisione del ricorso, come si è già visto sopra, **sono stati nel 2019, nel complesso, pari al 12,2 per cento**

Sommando tale ultimo dato a quello dei ricorsi decisi nel merito **si ottiene per l'anno 2019 un totale pari al 53,8 per cento di decisioni**. Nel 2018 il totale dei ricorsi decisi nel merito più i ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere era pari al **57,3 per cento**, nel **2017 al 56,3 per cento**, nel 2016 al 57,1 per cento e nel 2015, al 49,3 per cento.

Nella figura che segue è rappresentata nel dettaglio l'incidenza percentuale delle varie tipologie di esiti dei ricorsi registrata nel 2019.

Figura 8 - Esiti dei ricorsi nell'anno 2019



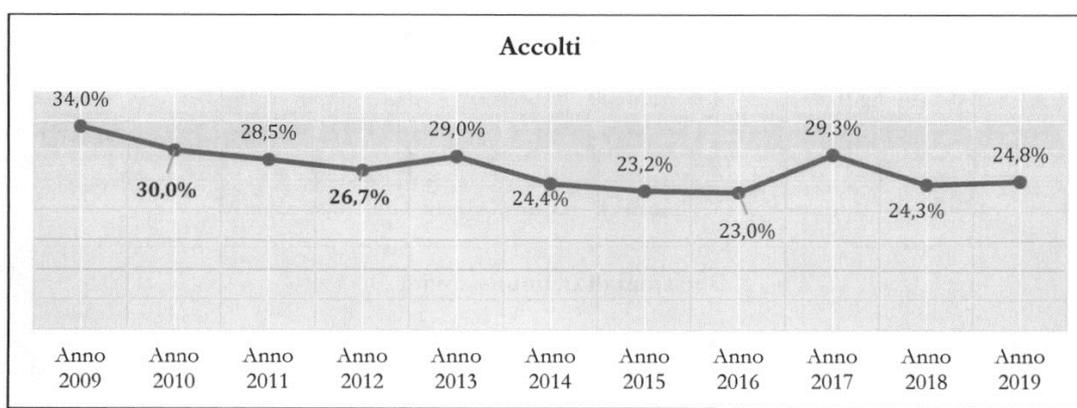
Si può osservare che nel 2019 i ricorsi accolti sono stati pari al 24,8 per cento, mentre quelli parzialmente accolti sono stati il 6 per cento.

I ricorsi respinti sono stati pari al 10,8 per cento. Quelli improcedibile per cessata materia del contendere sono stati pari al 12,2 per cento.

Le decisioni che hanno pronunciato l'**inammissibilità del ricorso** sono, nel 2019, pari al **25,4 per cento**. I ricorsi irricevibili per tardività sono pari al **6,9 per cento**. Le **ordinanze istruttorie** sono state pari al **13,9 per cento**.

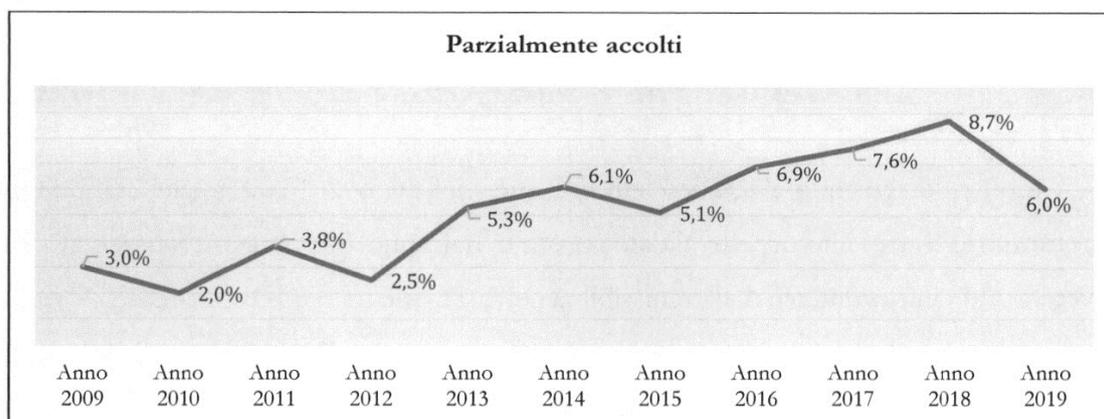
Nelle seguenti figure da 9 a 17, vengono raffrontati gli esiti dei ricorsi dal 2009 al 2019.

Figura 9 - Ricorsi accolti dal 2009 al 2019



Osservando i dati riportati nel grafico, si può notare che vi è stato nel 2019 un aumento dello 0,5 per cento dell'incidenza percentuale dei **ricorsi accolti**, pari nel 2019 al 24,8 per cento a fronte del 24,3 per cento registrato nel 2018. Nel 2017 il dato era pari al 29,3 in aumento rispetto all'anno precedente. La percentuale più alta degli accoglimenti si è verificata nel 2009 con il 34 per cento, quella più bassa nel 2016 con il 23 per cento.

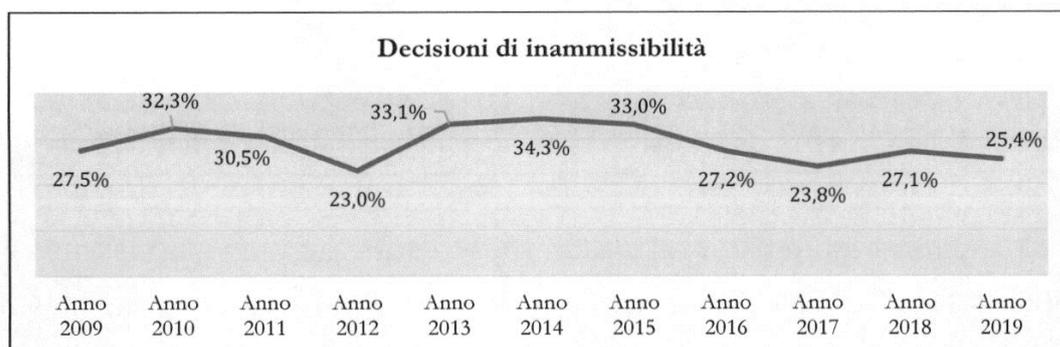
Figura 10 - Ricorsi parzialmente accolti dal 2009 al 2019



Il grafico che precede, mostra che i ricorsi **parzialmente accolti** sono stati nel 2019 il 6 per cento del totale, in leggera flessione rispetto al 2018, quando rappresentavano l'8,7 per cento delle decisioni. Il dato relativo agli accoglimenti parziali si è mantenuto abbastanza costante nell'arco del decennio oscillando dal 2 per cento, valore più basso registrato nel 2010, all'8,7 per cento, valore più alto registrato nel 2018.

Nel complesso il dato relativo agli accoglimenti anche parziali si attesta nel 2019 al 30,8 per cento, in leggera diminuzione rispetto al 2018, quando il totale delle due tipologie era pari al 33 per cento.

Figura 11 - Decisioni di inammissibilità dal 2009 al 2019



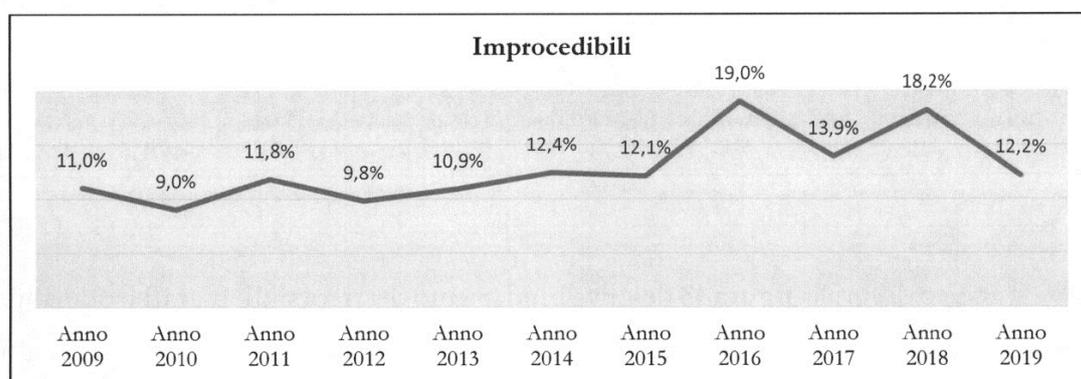
La **figura 11** descrive l'andamento dei **ricorsi dichiarati inammissibili**, comprese le pronunce di incompetenza. Le pronunce di inammissibilità **sono diminuite nel corso del 2019** attestandosi al **25,4 per cento del totale**, nel 2018, erano pari al **27,1 per cento**. Nel 2017 erano il 23,8 per cento, nel 2016 il **27,2 per cento** contro il 33 per cento registrato nel 2015 ed il 34,3 per cento nel 2014. Nel 2013 le inammissibilità erano pari al 33,1 per cento.

Inoltre, osservando il grafico emerge che, nell'anno 2010, il totale dei **ricorsi inammissibili** era salito rispetto al dato registrato nell'anno 2009, mentre si osservava un decremento delle pronunce d'inammissibilità nel 2011, ancora più accentuato nel 2012.

Nel corso degli ultimi anni ed in particolar modo **nel 2019**, i **ricorsi dichiarati inammissibili sono tendenzialmente diminuiti**. La flessione delle pronunce di

inammissibilità è, in parte, dovuta al fatto che, la Commissione per l'accesso ha dato mandato alla propria Segreteria di trasmettere d'ufficio, direttamente ai difensori civici competenti, i ricorsi rivolti avverso i dinieghi di accesso degli enti locali – effettivamente dotati di difensori civici nel proprio ambito territoriale o in quello superiore – senza necessità di pronunciare la propria incompetenza con esplicita decisione di inammissibilità

Figura 12 - Ricorsi improcedibili per cessata materia del contendere

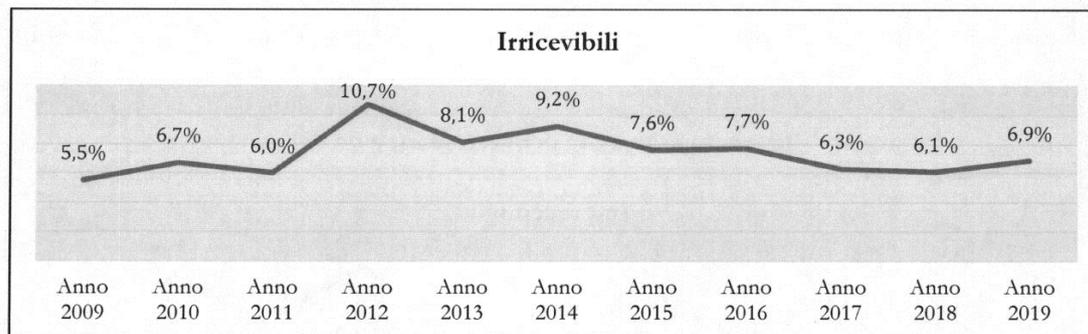


Le decisioni di improcedibilità per cessata materia del contendere, nel grafico di cui alla **figura 12**, nel **2019** sono pari al **13,2** del totale, nel 2018 erano pari al 18,2. Nel 2017 erano pari al 13,9 per cento. Nel 2016 erano il 19 per cento, in forte aumento rispetto all'anno precedente, in cui si era invece registrata una diminuzione dello 0,3 per cento delle pronunce di improcedibilità per cessata materia del contendere, in lievissimo calo rispetto al 2014, anno che invece aveva fatto registrare un aumento percentuale delle improcedibilità rispetto al 2013 (nel 2014 le improcedibilità erano pari al 12,4 per cento e nel 2013 al 10,9 per cento).

Il consistente numero dei ricorsi dichiarati improcedibili per cessazione della materia del contendere denota la propensione delle amministrazioni a concedere l'accesso ai documenti chiesti, in pendenza del ricorso alla Commissione per l'accesso, senza attenderne l'esito e ciò può essere letto come un indicatore del crescente livello di *moral suasion* esercitata dalla Commissione per l'accesso nei confronti delle amministrazioni resistenti, sempre più incentivate a consentire l'accesso al ricorrente, con il connesso

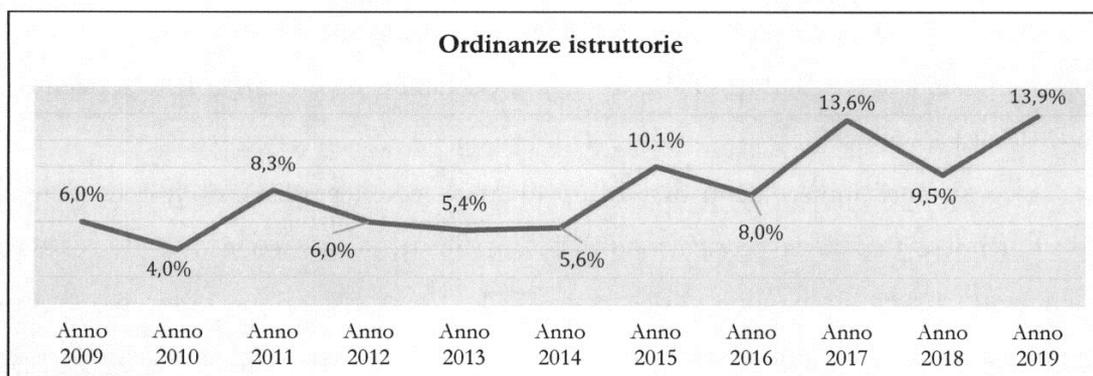
risultato di offrire una immediata tutela sostanziale del diritto d'accesso, già nella fase prodromica del procedimento giustiziale innanzi alla Commissione stessa.

Figura 13 - Ricorsi irricevibili dal 2009 al 2019



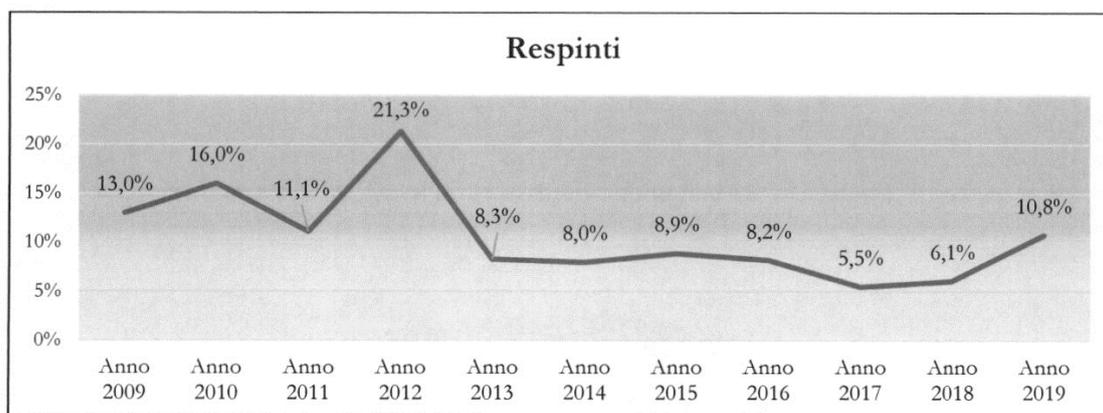
Il grafico di cui alla **figura 13** descrive l'andamento dei **ricorsi dichiarati irricevibile per tardività**. Nel 2019 le decisioni di irricevibilità per tardività sono state il 6,9 per cento, nel 2018 erano il 6,1 per cento. Il dato relativo a tale tipologia di decisione, si è mantenuto piuttosto uniforme nel tempo oscillando dal 5,5 per cento registrato nel 2009 al 10,7 per cento, registrato nel 2012, anno nel quale le decisioni di irricevibilità hanno avuto la maggiore incidenza percentuale raggiunta nel decennio toccando il 10,7 per cento

Figura 14 - Ordinanze istruttorie dal 2009 al 2018



La figura 14 descrive l'andamento delle **ordinanze interlocutorie** della Commissione per l'accesso, recanti interruzione dei termini per incombenze istruttorie (nelle quali sono ricomprese anche le sospensioni per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente) Nel 2019 tali pronunce sono state pari al 13,9 per cento, nel 2018 al 9,5 per cento. Nel 2017 sono state 13,6 per cento e nell'anno 2016 erano pari all'8 per cento. Nel 2015 il dato era pari al 10,1 per cento, mente nel 2014 erano pari al 5,6 per cento, e nell'anno 2013 il dato registrato era stato pari al 5,4 per cento.

Figura 15 - Ricorsi respinti dal 2009 al 2019



La figura 15 descrive i ricorsi respinti dal 2009 al 2019. **Nel 2019 sono stati respinti il 10,8 per cento dei ricorsi, nel 2018 il 6,1 per cento, nel 2017 il 5,5 per cento e nel 2016 l'8,2 per cento**, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2015 in cui si era registrato l'8,9 per cento di decisioni di rigetto. Nell'anno 2014 erano state l'8 per cento del totale, già in diminuzione rispetto ai ricorsi respinti nell'anno 2013, pari all'8,3 per cento (nel 2012 i ricorsi respinti erano stati pari al 21,3 per cento e nel 2011 pari all'11,1 per cento, contro il 16 per cento del 2010, e il 13 per cento del 2009).

La bassa incidenza percentuale dei rigetti, è un dato certamente positivo e denota la crescente efficacia del ricorso alla Commissione per l'accesso per tutela degli interessi sostanziali dell'accidente.

Attraverso l'analisi degli esiti dei ricorsi esaminati negli ultimi 10 anni di attività, emerge dunque il ruolo sempre più incisivo svolto dalla Commissione nell'ambito del

Figura 17 - Percentuale dei ricorsi presentati nel 2019 per amministrazione resistente

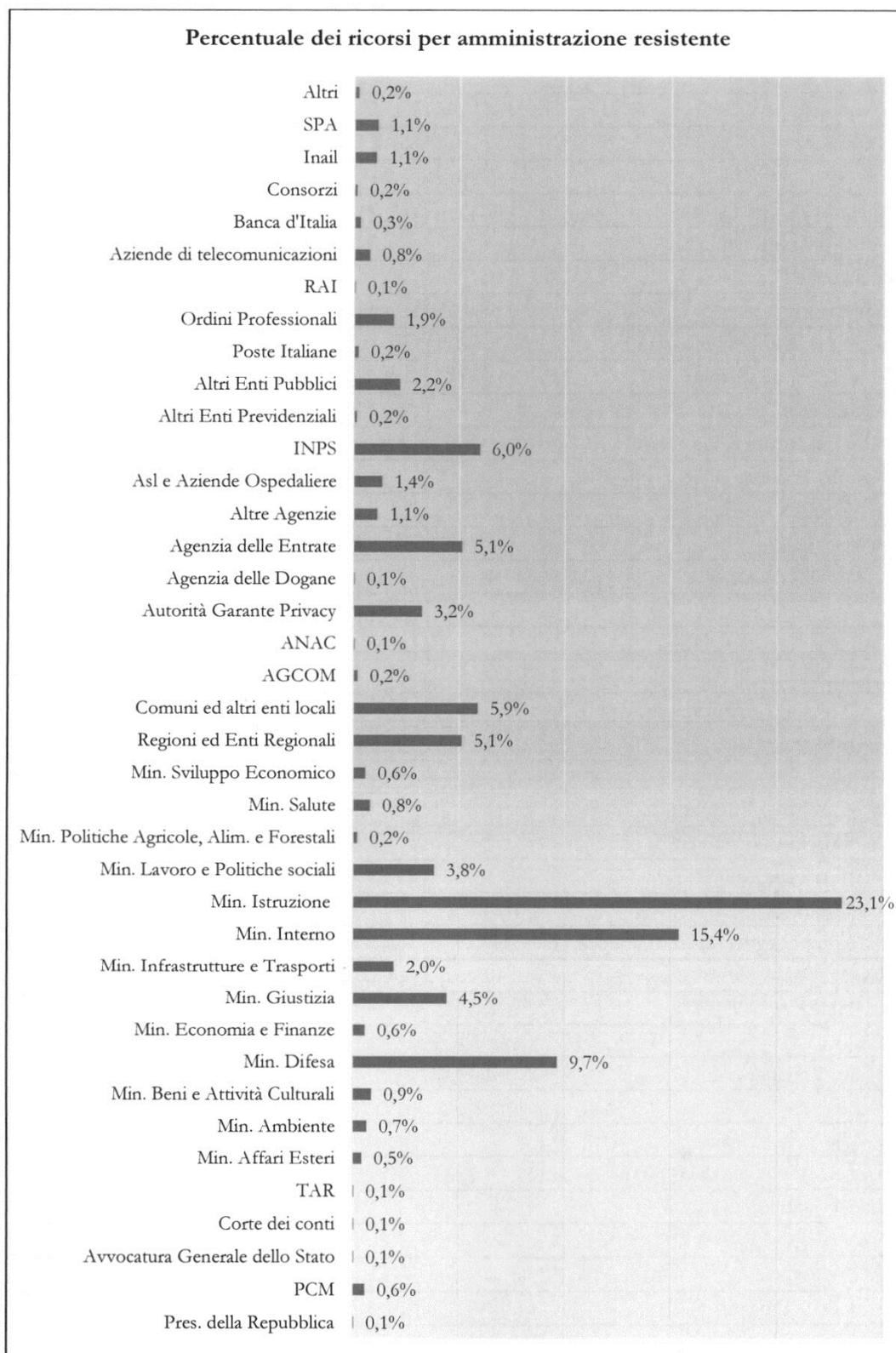


Figura 18 - Percentuali in ordine decrescente dei ricorsi per amministrazione resistente nel 2019

Amministrazioni resistenti	%
Min. Istruzione	23,09
Min. Interno	15,02
Min. Difesa	10,04
INPS	5,96
Comuni ed altri enti locali	5,89
Regioni ed Enti Regionali	5,13
Agenzia delle Entrate	5,13
Min. Giustizia	4,60
Min. Lavoro e Politiche sociali	3,85
Autorità Garante Privacy	3,25
Altri Enti Pubblici	2,19
Min. Infrastrutture e Trasporti	1,96
Ordini Professionali	1,74
Asl e Aziende Ospedaliere	1,36
Altre Agenzie	1,13
SPA	1,13
Inail	1,06
Min. Beni e Attività Culturali	0,91
Min. Salute	0,83
Aziende di telecomunicazioni	0,75
Min. Ambiente	0,68
PCM	0,60
Min. Economia e Finanze	0,60
Min. Sviluppo Economico	0,60
Min. Affari Esteri	0,45
Banca d'Italia	0,30
Min. Politiche Agricole, Alim. e Forestali	0,23
AGCOM	0,23
Poste Italiane	0,23
Altri	0,23
Altri Enti Previdenziali	0,15
Consorzi	0,15
Pres. della Repubblica	0,08
Avvocatura Generale dello Stato	0,08
Corte dei conti	0,08
TAR	0,08
ANAC	0,08
Agenzia delle Dogane	0,08
RAI	0,08