

---

**Quarta Commissione TRIENNIO 2002-2005**

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

---

**Presidente:**

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

**Componenti:**

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

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

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

---

**Quinta Commissione TRIENNIO 2005-2008**

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

---

**Presidente:**

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

**Componenti:**

- Sen. Luciano MAGNALBÒ;
  - Sen. Luciano MODICA;
  - On. Gianclaudio BRESSA;
  - On. Pierantonio ZANETTIN;
  - Cons. Gianpiero Paolo CIRILLO, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
  - Cons. Tommaso ALIBRANDI, Presidente di sezione del Consiglio di Stato;
  - Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di vice Presidente della Commissione;
  - Dott. Salvatore RUSSO, Presidente di sezione del Tribunale di Nocera Inferiore;
  - Cons. Giorgio PUTTI, Consigliere della Corte dei conti;
  - Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
  - Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Roma Tre;
  - Dott.ssa Barbara TORRICE, Dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa.
- A seguito di fine legislatura, con DPCM 22 settembre 2006, la composizione è stata così modificata:
- Cons. Luigi GALLUCCI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
  - Sen. Emilio Nicola BUCCICO;
  - Sen. Edoardo POLLASTRI;
  - On. Fabio BARBATELLA;
  - On. Giancarlo TAURINI.

---

**Sesta Commissione TRIENNIO 2008-2011**

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

---

**Presidente:**

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

**Componenti:**

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

---

**Settima Commissione TRIENNIO 2011-2014**D.P.C.M. 8/9/2011

---

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato Cons. Paolo PELUFFO.

**Componenti:**

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

---

**Ottava Commissione TRIENNIO 2013-2016**D.P.C.M. 21/11/2013

---

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato Pres. Filippo PATRONI GRIFFI.

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

**Componenti:**

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

---

**Nona Commissione TRIENNIO 2016-2019**

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

---

**Presidente:**

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

**Componenti:**

- Cons. Annalisa CIPOLLONE, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, componente di diritto (dall'11 luglio 2018 è divenuto componente, in rappresentanza del Dipartimento del Coordinamento amministrativo, il Cons. Paola PADUANO, in quanto nuovo Capo del Dipartimento medesimo. In data 4 ottobre 2019 è subentrato quale componente il Cons. Maria BARILÀ, nuovo Capo del Dipartimento medesimo);
- Sen. Enrico PICCINELLI (cessato in 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);
- Sen. Claudio MOSCARDELLI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle camere);
- On. Laura CASTELLI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);
- On. Gian Mario FRAGOMELI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);<sup>12</sup>
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Cons. Eugenio MUSUMECI, Consigliere della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia;
- Cons. Giampiero LO PRESTI, consigliere di Tribunale Amministrativo regionale del Lazio;
- Prof. Aristide POLICE, Ordinario di Diritto amministrativo, presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;

---

<sup>12</sup>In data 11 febbraio 2019 sono stati designati, rispettivamente dai Presidenti di Camera e Senato: le senatrici Fiammetta MODENA e Maria SAPONARA e i deputati Fabio BERARDINI e Lisa NOJA.

- Cons. Pietro Maurizio ARCURI, magistrato ordinario, Sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

---

**Decima Commissione TRIENNIO 2019-2022**

D.P.C.M. 13 dicembre 2019, integrato con D.P.C.M. 17 gennaio 2020, con D.P.C.M. 6 aprile 2020 e con D.P.C.M. 4 agosto 2020

---

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato On. Riccardo FRACCARO (Dall'insediamento del Governo Draghi è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato Pres. Roberto GAROFOLI)

**Componenti:**

- Cons. Maria BARILÀ, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, componente di diritto (dal 10 marzo 2021 è divenuto componente in rappresentanza del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, l'Avvocato di Stato, Sergio FIORENTINO);
- Sen. Fiammetta MODENA (designata dal Presidente del Senato della Repubblica);
- Sen. Maria SAPONARA (designata dal Presidente del Senato della Repubblica);
- On. Fabio BERARDINI (designata dal Presidente della Camera dei Deputati);
- On. Lisa NOJA (designata dal Presidente della Camera dei Deputati);
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Pres. Gabriella DE MICHELE, Presidente di T.A.R. in quiescenza (nominata in sostituzione di Giovanni SABBATO, Consigliere di Stato, il quale ha rinunciato all'incarico in data 20/1/2020);
- Dott.ssa Raffaella MIRANDA, Primo referendario della Corte dei Conti;
- Pres. Giovanni GIACALONE, Sostituto procuratore generale presso la Corte di Cassazione;
- Prof. Fiorenzo LIGUORI, Professore ordinario presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi "Federico II" di Napoli.

## 2. L'ATTIVITÀ GIUSTIZIALE

Come accennato in precedenza, la legge 11 febbraio 2005, n.15 recante “Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241 concernenti norme generali sull’azione amministrativa” all’art. 17, ha sostituito il comma 4 dell’articolo 25 della legge n. 241 del 1990, ed ha introdotto, avverso gli atti di diniego dell’accesso, espresso o tacito delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, il rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione per l’accesso.

In base a tale norma, nei casi di diniego, limitazione o differimento dell’accesso, entro trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta di accesso, il cittadino possa presentare istanza di riesame alla Commissione o ricorso al tribunale amministrativo regionale.

Nel caso di presentazione dell’istanza di riesame alla Commissione per l’accesso, il termine per ricorrere al TAR contro il diniego di accesso, decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell’esito del riesame da parte della Commissione stessa.

### 2.1. LE FUNZIONI DELLA COMMISSIONE PER L’ACCESSO

Le funzioni della Commissione stabilite in origine dalla legge 241/90, sono state ridisegnate dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, che ne ha ampliato il raggio di azione affidandole nuovi compiti e conferendo maggiore efficacia al suo ruolo nell’ambito delle istituzioni a tutela del diritto all’accesso.

La Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi, fin dalla sua prima istituzione nel 1991, si configura come organo collegiale al quale possono rivolgersi privati cittadini e Amministrazioni al fine di tutelare l’attuazione del principio della piena conoscibilità e trasparenza dell’attività della Pubblica Amministrazione.

Con l’entrata in vigore del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 che ha disciplinato le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, il lavoro della Commissione si è ulteriormente sviluppato.

In base a tali norme è, dunque, previsto che avverso le determinazioni (diniego, espresso o tacito, o differimento dell'accesso) concernenti il diritto di accesso, adottate dalle amministrazioni statali o dai soggetti ad esse equiparati, il richiedente possa presentare, in alternativa al ricorso giudiziale, ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Il ricorso deve essere presentato, a pena di irricevibilità (art. 12, comma 7, lett. a), D.P.R. n. 184/2006), nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento di diniego o di differimento, ovvero dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta di accesso, mediante invio di una raccomandata con avviso di ricevimento, nonché a mezzo fax o per via telematica in conformità con la normativa vigente (art. 12, comma 1, D.P.R. n. 184/2006).

Le parti possono adire la Commissione senza necessità dell'assistenza del difensore. La Commissione, in caso di accoglimento del ricorso, chiede all'Amministrazione soccombente di riesaminare il provvedimento di diniego e di concedere l'accesso ai documenti richiesti.

Le sedute della Commissione non sono pubbliche, si svolgono con cadenza mensile, (ad eccezione del mese di agosto che ne vede sospesi i lavori), il procedimento è veloce e agevole e la decisione della Commissione è comunicata alle parti ed al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato, nel termine di trenta giorni, decorsi i quali, si forma il silenzio-rigetto.

Dal confronto tra i dati registrati nei diversi anni di attività della Commissione, che saranno illustrati nel dettaglio nei seguenti capitoli di questa relazione, si può osservare che il numero dei ricorsi annui trattati nel corso dell'ultimo quinquennio, è più che raddoppiato<sup>13</sup>.

Anche nel corso del 2020, anno tristemente segnato dalla pandemia, nonostante le notevoli difficoltà logistiche subite sia dai ricorrenti sia dalla Commissione stessa, il numero dei ricorsi decisi è rimasto pressoché stabile. In particolare, durante il 2020, la Commissione si è riunita in adunanza plenaria 9 volte ed ha trattato 1.356 ricorsi, in leggera diminuzione rispetto all'anno 2019, in cui i ricorsi erano stati 1.406 e le adunanze plenarie

---

<sup>13</sup> Vedi figure 2 e 3

erano state 13. Ciò pone in evidenza come l'attività della Commissione stia diventando sempre più irrinunciabile. Essa infatti, contribuisce al dialogo e al confronto tra il soggetto privato e la Pubblica Amministrazione al fine di realizzare i principi di controllo democratico, di tutela dei diritti, di trasparenza e imparzialità stabiliti dalla Costituzione e dalla legge n. 241 del 1990.

Le decisioni assunte dalla Commissione costituiscono inoltre, in virtù della grande varietà delle fattispecie di ricorsi trattati, sempre più un prezioso precedente che influenza e orienta l'attività delle Pubbliche Amministrazioni ponendo la Commissione stessa come punto di riferimento in materia di accesso ai documenti amministrativi.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato, il ricorso alla Commissione per l'accesso, è classificabile quale ricorso gerarchico improprio, in quanto presentato presso un organo amministrativo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

A questo proposito è utile citare la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, intervenuta poco prima del varo della riforma del 2005, secondo cui non sussiste *“in astratto alcun motivo di ordine giuridico per escludere 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'art. 25 della legge n. 241/90 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 (anch'esso configurabile come ricorso gerarchico improprio)”*<sup>14</sup>.

Sempre il Consiglio di Stato nella medesima sentenza ebbe modo di osservare: «avverso tale conclusione non sussistono, del resto, neppure motivi di carattere più generale, dal momento che ritenere ammissibile anche un rimedio di tipo amministrativo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso del cittadino nei confronti

<sup>14</sup> L'Atto del Senato n. 1281, al quale fa riferimento la sentenza, divenuto poi la legge n. 15 del 2005, definisce esso stesso il ricorso alla Commissione quale ricorso gerarchico improprio, e, la relativa procedura, di carattere giustiziale. Infatti, come si legge nel testo dell'Atto, «Gli inconvenienti e le lacune riscontrate nella sua attività e segnalate ripetutamente nelle relazioni annuali presentate al Parlamento nell'esercizio delle competenze di referto, attribuite dall'articolo 27 della legge, hanno indotto a formulare alcune proposte di modifica, in particolare, mediante la previsione di un ricorso gerarchico improprio nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; con ciò affiancandosi, ed anzi illustrandone meglio il contenuto, alla procedura giustiziale già prevista dinanzi al difensore civico

dell'amministrazione, tenuto anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, mentre l'indirizzo opposto favorisce quella situazione di "silenzio ostilmente preordinato" a favorire l'opacità dell'azione amministrativa, che la giurisprudenza di questo Consiglio ha da tempo stigmatizzato. Di conseguenza, attesa la dichiarata finalità di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, la scelta interpretativa non può che essere nel senso dell'ammissibilità, tenuto anche conto della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, secondo cui l'autorità adita dovrebbe assicurare tutte le utilità di sua competenza senza che si debba ricorrere ad una sede superiore».

Anche il T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675 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, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale<sup>15</sup>.

Da tale orientamento giurisprudenziale, concorde nel ritenere che il ricorso abbia natura di ricorso gerarchico improprio, deriva la connotazione giuridica della Commissione.

Ciò posto, risulta evidente la parziale discrasia tra le funzioni esercitate dalla Commissione e la sua veste formale, la Commissione è, infatti, nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è incardinata nella struttura burocratica della Presidenza del Consiglio di Ministri.

La posizione di assoluta imparzialità nell'esercizio delle sue funzioni nonché la sua stessa composizione, rendono la Commissione in qualche modo più rappresentativa dello Stato-Comunità che non dello Stato-Apparato. In base a tali presupposti, è stata anche ipotizzata la sua configurazione come autorità indipendente.

<sup>15</sup> Il T.A.R. Lazio, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675, in particolare, ha osservato 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'atto 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". Ha aggiunto, inoltre che: "verificata la rituale introduzione del rimedio da parte del giudice anche dell'originario provvedimento impeditivo dell'accesso - se, beninteso, la relativa domanda faccia parte del petitum - ciò potendosi desumere: a) dal tenore dei ridetti commi 4 e 5 dell'art. 25, dai quali risulta che l'azione giurisdizionale ha ad oggetto le "determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso" ancorché sia stata previamente adita la Commissione; b) in via sistematica, dalle finalità di semplificazione e di favor perseguite dalla normativa in esame, dovendosi altresì tener conto della circostanza che l'accesso ai documenti amministrativi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117, secondo comma, lettera m, Cost."

La riforma del 2005, pur avendo introdotto mutamenti che potenziano le caratteristiche di neutralità e para-giurisdizionalità della Commissione, non ha tuttavia riconosciuto esplicitamente la natura di autorità indipendente della stessa.

In tale prospettiva, alla Commissione sono state assegnate funzioni giustiziali con finalità deflattive del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo in materia di accesso.

Coerentemente con tali finalità, inoltre, la riforma del 2005 ha equiordinato la Commissione per l'accesso al Garante per la protezione dei dati personali (cioè ad una Autorità indipendente) in caso di interferenza fra i relativi procedimenti. Nei ricorsi presentati innanzi alla Commissione, infatti, può essere richiesto il parere al Garante e nel caso di ricorso presentato al Garante può essere richiesto il parere alla Commissione<sup>16</sup>.

Come detto in precedenza, la legge del 2005 ha modificato la composizione della Commissione per l'accesso, riducendo da quattro ad uno i membri rappresentanti del potere esecutivo e da quattro a due i membri rappresentanti dell'accademia, lasciando invariata la rappresentanza dei poteri legislativo e giudiziario e la competenza alla loro designazione, con conseguente potenziamento delle caratteristiche di neutralità ed imparzialità.

Ulteriori modifiche nella composizione sono intervenute nell'anno 2013, quando sono stati ridotti da due ad uno i professori universitari ed è stata esclusa la presenza di un dirigente ministeriale<sup>17</sup>.

Nonostante la progressiva riduzione del numero dei suoi componenti, il ruolo giustiziale della Commissione si è andato rafforzando e ad una parziale flessione nell'attività consultiva è corrisposto un incremento del numero dei ricorsi decisi.

Nel 2020 i ricorsi trattati dalla Commissione sono stati 1.356, nel 2019 ne erano stati trattati 1.406. Nel 2018 ne erano stati trattati 1.299. Nel 2017, i ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso sono stati 1.386, in leggera diminuzione rispetto al 2016 in cui ne erano stati presentati 1.405<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 stabilisce in particolare che: "Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione".

<sup>17</sup> Per il dettaglio della composizione della Commissione per l'accesso dalla sua istituzione ad oggi vedi paragrafo 1.1.

<sup>18</sup> Nel 2015 erano stati presentati 1.270 ricorsi, nel 2014 i ricorsi erano stati 1.181, nel 2013 1.095 e nel 2012 1045, a fronte dei 701 del 2011

I pareri esaminati dalla Commissione in sede consultiva, ai sensi dell'articolo 27 della legge n.241/'90, nel 2020 sono stati 36, nel 2019 sono stati 72; nel 2018 sono stati 53 e nel 2017 erano stati 72<sup>19</sup>.

Nel 2020, come negli anni precedenti, inoltre, si sono verificati notevoli effetti deflattivi dell'attività giustiziale della Commissione sul contenzioso innanzi al giudice amministrativo in materia d'accesso.

L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso ha, dunque, contribuito, anche nel corso dell'anno 2020, al rafforzamento dei principi di trasparenza e all'interpretazione delle norme in materia d'accesso ai documenti in maniera sempre più estensiva.

A rendere il ricorso alla Commissione in posizione di sostanziale alternatività rispetto al ricorso al T.A.R. contribuiscono la totale gratuità e celerità del procedimento, il numero elevato di decisioni e l'immediatezza della tutela.

la Commissione, pur non godendo formalmente di piene garanzie d'indipendenza e neutralità, svolge il suo compito in piena libertà e con totale imparzialità di giudizio, privilegiando interpretazioni estensive del diritto di accesso, sempre in linea con la funzione di garante del principio di trasparenza, sia pure nella limitata accezione di cui alla legge n. 241 del 1990.

Va ricordato che la Commissione per l'accesso opera in totale assenza di poteri coercitivi, sostitutivi e sanzionatori che sarebbero invece necessari e auspicabili al fine di rendere ancora più efficace la funzione di vigilanza svolta.

L'elevato numero dei ricorsi decisi e la funzione di deflazione del contenzioso mostrano quindi come la Commissione si configuri quale particolare struttura, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, a garanzia del diritto di accesso dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione e dei soggetti privati gestori di pubblici servizi.

Da qui l'eccezionalità del ruolo della Commissione per l'accesso che ha sinora costituito – con minima spesa per l'erario (i componenti della Commissione non percepiscono alcun compenso) e a costo zero per gli interessati – una sede amministrativa

<sup>19</sup> In flessione rispetto al 2016 in cui erano stati 106. Nell'anno 2015 erano stati esaminati 99 pareri in diminuzione rispetto ai 119 sottoposti alla Commissione nel 2014. I pareri esaminati nel 2013 sono stati 98, nel 2012 135.

giustiziale di impulso alla cultura e all'effettività non solo del diritto di accesso, ma anche delle situazioni ad esso collegate quali la trasparenza e la tutela dei dati personali.

Va osservato inoltre che il ruolo attribuito alla Commissione dalla legge n. 241 del 1990 deve essere inquadrato nell'ambito del diritto dell'Unione europea e, in particolare, dell'obbligo di trasparenza volto a provare il rispetto delle norme e dei principi fondamentali dell'UE, quali quelli di non discriminazione in base alla nazionalità e della parità di trattamento, sancito dal Trattato sul funzionamento dell'unione europea.

A riprova che, nel contesto europeo, le informazioni e i documenti in possesso delle Pubbliche Amministrazioni costituiscono un'opportunità piuttosto che un vincolo, la direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003, ha esortato gli Stati ad un generale riutilizzo di tutti i documenti generalmente disponibili in possesso del settore pubblico, allo scopo sia di consentire "l'evoluzione verso la società dell'informazione e della conoscenza" sia di "consentire alle imprese europee di sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro". Tale direttiva ha subito nel tempo sostanziali modifiche fino ad arrivare alla Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, che, rispondendo all'esigenza di maggiore chiarezza ha proceduto alla refusione della precedente. Nella nuova Direttiva è riportato che "La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la «Carta») stabilisce che ogni persona ha diritto alla libertà di espressione che include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera", e che "...la fornitura di tali informazioni, che comprendono dati dinamici, in un formato elettronico di uso comune consente ai cittadini e alle persone giuridiche di individuare nuovi modi di utilizzarle e di creare prodotti e servizi nuovi e innovativi. Nel quadro degli sforzi da essi profusi per rendere i dati facilmente disponibili per il riutilizzo, gli Stati membri e gli enti pubblici hanno la possibilità di ottenere e ricevere adeguato sostegno finanziario a titolo dei pertinenti fondi e programmi dell'Unione, assicurando un ampio uso delle tecnologie digitali o la trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici".