

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.

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, è possibile per i cittadini e le amministrazioni coinvolte conoscere, in tempo reale, le 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 2019, è stato ampiamente confermato anche nel 2020, anno in cui si è registrato un numero sempre crescente di visitatori diversi collegati al sito e di visite alla pagina della Commissione.

4. I LAVORI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2020

I tragici eventi che hanno segnato il 2020, hanno avuto ripercussioni anche sul lavoro della Commissione. Si sottolinea che, nonostante i notevoli disagi causati dall'impossibilità di effettuare le riunioni in modo convenzionale, la Commissione, grazie al processo di informatizzazione avviato negli anni precedenti, è stata perfettamente in grado di assolvere al suo compito istituzionale.

La seguente figura mette a confronto il numero annuale delle riunioni della Commissione dal 2006 al 2020.

Figura 4 - Riunioni della Commissione dal 2006 al 2020



Nel corso del 2020, la Commissione si è riunita in seduta plenaria per 9 volte ed ha esaminato in totale 1.356 ricorsi e 36 pareri, le sedute si sono svolte nei seguenti giorni: 23 gennaio e 20 febbraio; 24 marzo e 27 maggio; 18 giugno; 9 luglio; 16 settembre; 15 ottobre; 5 novembre; 20 novembre, 17 dicembre.

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 2020

ANNO 2020

| RIUNIONI | PARERI | RICORSI | FUORI ORDINE | REGOLAMENTI | INAMMISSIBILI (trasferiti per competenza al difensore civico) | FOIA |
|----------|------------|---------|--------------|-------------|---|------|
| 1 | 23/01/2020 | 1 | 100 | 4 | | 3 |
| | 20/02/2020 | 1 | 100 | 3 | | 7 |
| 2 | 24/03/2020 | 1 | 127 | 1 | | 2 |
| | 27/05/2020 | 8 | 110 | 1 | | 33 |
| 3 | 18/06/2020 | 6 | 69 | 7 | 4 | 3 |
| 4 | 09/07/2020 | 2 | 115 | 3 | 2 | 7 |
| 5 | 16/09/2020 | 2 | 166 | | | 19 |
| 6 | 15/10/2020 | 3 | 144 | | | 6 |
| 7 | 05/11/2020 | 2 | 133 | 6 | | 2 |
| 8 | 26/11/2020 | 3 | 83 | 2 | | 6 |
| 9 | 17/12/2020 | 7 | 89 | 1 | | 4 |

| | | | | | |
|----|-------|----|---|----|---|
| 36 | 1.236 | 28 | 6 | 92 | 0 |
|----|-------|----|---|----|---|

| | |
|--------------------------------|--------------|
| TOTALE GENERALE RICORSI | 1.356 |
|--------------------------------|--------------|

La tabella, come si è detto, sintetizza i lavori svolti dalla Commissione per singola adunanza plenaria²⁷. La voce “Trasferiti per competenza al difensore civico” riguarda i

²⁷ Come è descritto nella tabella, l'adunanza del 23 gennaio è stata sospesa e rinviata al 20 febbraio e l'adunanza del 24 marzo è stata sospesa e rinviata al 27 maggio.

ricorsi avverso i dinieghi o i differimenti da parte di Enti locali che la Commissione ha inoltrato ai difensori civici competenti.

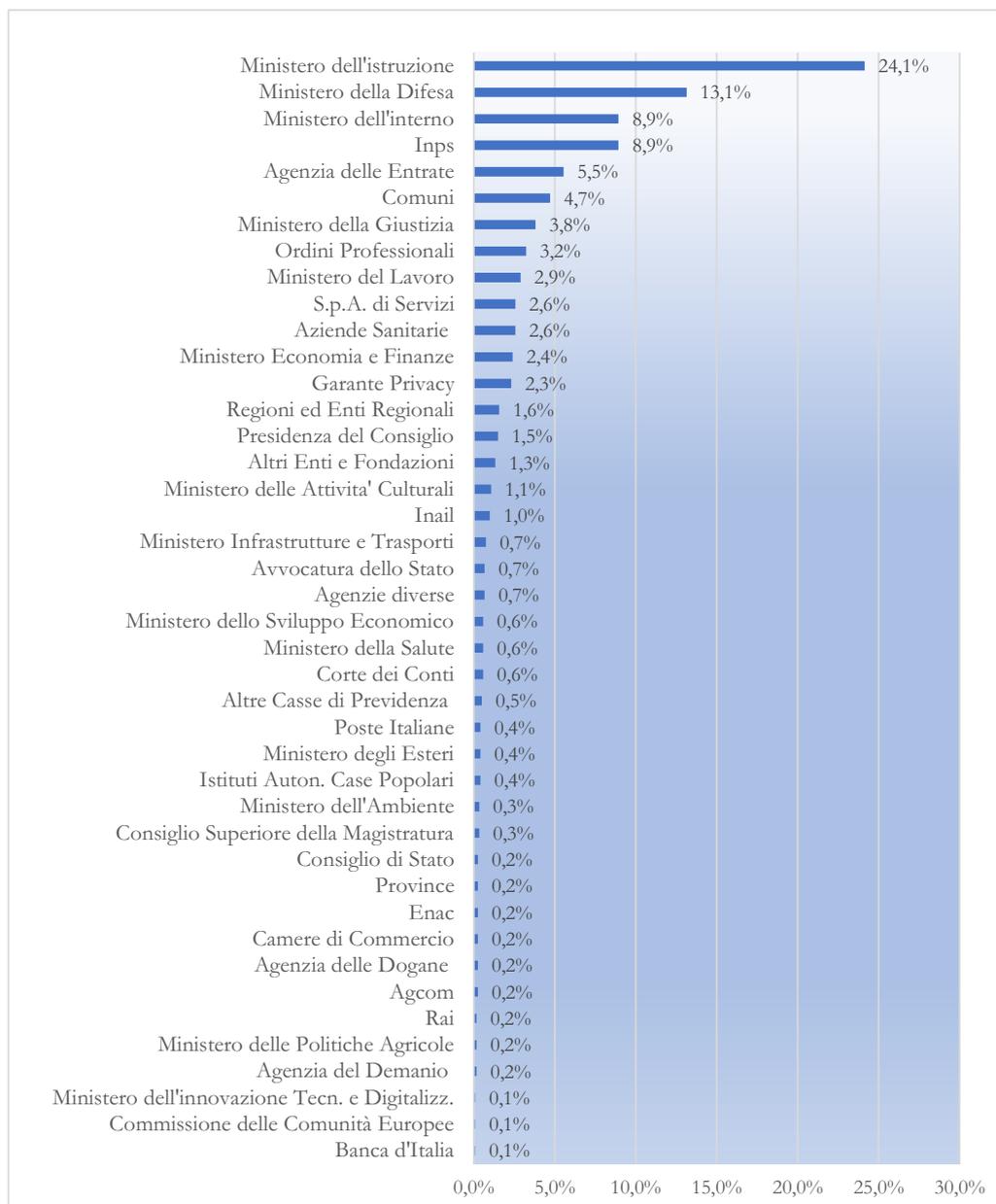
5. I RICORSI NEL 2020

Nel corso del 2020 la Commissione per l'accesso ha esaminato **1.356 ricorsi** rivolti contro provvedimenti di diniego d'accesso (espresi o taciti) di tutte le pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali.

Riguardo questi ultimi, occorre precisare che sebbene la Commissione abbia una competenza limitata, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, alle sole amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, la stessa ha ritenuto di riconoscere la propria competenza in caso di ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso di amministrazioni locali negli ambiti territoriali in cui sia completamente assente il difensore civico sia a livello provinciale che a livello regionale, al fine di garantire comunque ai cittadini la tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso.

La seguente figura esprime, in ordine decrescente, la quantità di ricorsi ricevuti dalla Commissione nel 2020 per ogni Amministrazione.

Figura 7 – Percentuali dei ricorsi presentati nel 2020 per amministrazione resistente in ordine decrescente



Dall'esame delle precedenti figure, si evince che, nel 2020, il maggior numero di ricorsi è stato presentato alla Commissione contro i dinieghi di accesso del Ministero

dell'istruzione dell'università e della ricerca. Si tratta del 24,1 per cento di ricorsi rispetto al totale rivolti sia contro i dinieghi degli uffici centrali del Ministero sia contro i dinieghi delle articolazioni periferiche (Uffici scolastici regionali e provinciali, istituti scolastici, Università ecc. ...).

Seguono, in ordine di grandezza, il Ministero della difesa con il 13,1 per cento di ricorsi e il Ministero dell'interno con l'8,9 per cento dei ricorsi (oltre agli uffici centrali del Dicastero tale percentuale comprende gli uffici periferici quali prefetture, questure, commissariati di polizia, ecc. ...). Contro l'Inps nel 2020, sono stati presentati l'8,9 per cento dei ricorsi, contro l'Agenzia delle entrate il 5,5 per cento, contro i Comuni la quota di ricorsi è stata pari al 4,7 per cento.

Seguono, per percentuale di ricorsi rispetto al totale, il Ministero della giustizia in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche (compresi gli uffici giudiziari) con il 3,8 per cento, gli ordini professionali con il 3,2 per cento ed il Ministero del lavoro e le politiche sociali con il 2,9 per cento.

Contro le Società per Azioni che gestiscono servizi e contro le Aziende sanitarie sono stati presentati il 2,6 per cento dei ricorsi, contro il Ministero dell'economia e finanze il 2,4 per cento; contro l'Autorità garante della privacy sono stati presentati il 2,3 per cento dei ricorsi totali, contro le Regioni e gli enti regionali l'1,6 per cento; contro la Presidenza del Consiglio dei ministri sono stati inoltrati l'1,5 per cento dei ricorsi; contro altri Enti pubblici l'1,3 per cento; contro il Ministero per i beni e le attività culturali l'1,1 per cento; contro l'Inail l'1 per cento. Per le altre 25 Amministrazioni (sono 42 in tutto) hanno registrato una percentuale di ricorsi inoltrati alla Commissione inferiore all'1 per cento.²⁸

²⁸ Si riportano, qui di seguito, per un confronto, i dati registrati nel 2019, 2018 e 2017. Il maggior numero di ricorsi nel 2019 è stato presentato alla Commissione contro i dinieghi di accesso del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca. Si tratta in totale del 23,09 per cento di ricorsi rivolti sia contro i dinieghi degli uffici centrali del Ministero sia contro i dinieghi delle articolazioni periferiche (Uffici scolastici regionali e provinciali, istituti scolastici, Università ecc. ...). Seguono, in ordine di grandezza, il Ministero dell'interno con il 15,02 per cento di ricorsi (rivolti sia contro gli uffici centrali del Dicastero sia contro gli uffici periferici quali prefetture, questure, commissariati di polizia, ecc. ...) e il Ministero della difesa con il 10,04 per cento di ricorsi. Nel 2019, contro l'INPS sono stati presentati il 5,96 per cento dei ricorsi, contro i Comuni ed Enti locali, la quota di ricorsi è stata pari al 5,89 per cento, contro le Regioni e gli enti regionali il 5,13 per cento e stessa percentuale contro l'Agenzia delle entrate. Quindi seguono, nell'ordine, per numero di ricorsi, il Ministero della giustizia in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche (compresi gli uffici giudiziari) con il 4,6 per cento ed il Ministero del lavoro e le politiche sociali con il 3,85 per cento. Contro l'Autorità garante della privacy sono stati presentati il 3,25 per cento dei ricorsi totali, contro altri Enti pubblici il 2,19 per cento e contro il Ministero delle infrastrutture e trasporti l'1,96 per cento. A seguire: gli ordini professionali con l'1,74 per cento dei ricorsi; le Asl ed aziende ospedaliere con l'1,36 per cento; altre Agenzie con l'1,13 per cento; le Società per Azioni con l'1,13 per cento; l'Inail con l'1,06 per cento; il Ministero dei beni e attività culturali con lo 0,83 per cento dei ricorsi. Contro il Ministero della salute sono stati presentati lo 0,83 per cento dei ricorsi, contro le aziende di telecomunicazioni lo 0,75 per cento, contro il Ministero per l'ambiente lo 0,68 per cento, contro la Presidenza del Consiglio, il Ministero dell'economia e finanze, il Ministero dello sviluppo economico lo 0,6 per cento. Al Ministero per gli affari esteri sono stati inoltrati lo 0,45 per cento dei ricorsi, alla Banca d'Italia lo 0,3 per cento, e lo 0,23 per cento rispettivamente al Ministero delle politiche agricole e forestali, all'AGCOM, alle Poste italiane e verso altri. Contro i dinieghi da parte di altri enti previdenziali (casse previdenziali degli ordini professionali) è stato presentato lo 0,15 per cento dei ricorsi, stessa percentuale per i Consorzi. Contro la Presidenza della repubblica, l'Avvocatura generale dello Stato, la Corte dei conti, il TAR, l'ANAC, l'Agenzia delle dogane e la RAI sono stati presentati il numero minore di ricorsi pari allo 0,08 per cento

5.2. LE MACROCATEGORIE DI AMMINISTRAZIONI RESISTENTI

Al fine di fornire un quadro sintetico della distribuzione dei ricorsi tra le varie Amministrazioni, si è proceduto ad una classificazione in macrocategorie delle stesse. La tabella che segue descrive le macrocategorie individuate e, in percentuale, la distribuzione dei ricorsi per ognuna di esse.

Il maggior numero di ricorsi nel 2018 è stato presentato alla Commissione contro i dinieghi di accesso del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca. Si tratta in totale del 21,45% di ricorsi rivolti sia contro i dinieghi degli uffici centrali del Ministero sia contro i dinieghi delle articolazioni periferiche (Uffici scolastici regionali e provinciali, istituti scolastici, Università ecc. ...).

Seguono, in ordine di grandezza, il Ministero dell'interno con il 14,02% di ricorsi (rivolti sia contro gli uffici centrali del Dicastero sia contro gli uffici periferici quali prefetture, questure, commissariati di polizia, ecc. ...) e il Ministero della difesa con il 12,22% di ricorsi. Nel 2018, contro l'Agenzia delle entrate sono stati presentati il 6,71% dei ricorsi. Contro l'INPS sono stati presentati il 5,42% dei ricorsi. Contro i Comuni e gli altri enti locali, la quota di ricorsi nel 2018 si è stata pari al 5,15%. Quindi seguono, nell'ordine, per numero di ricorsi, il Ministero della giustizia in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche (compresi gli uffici giudiziari) con il 4,47% ed il Ministero del lavoro e le politiche sociali con il 4,30%. Contro il Ministero dell'economia e delle finanze sono stati presentati nel 2018 il 2,23% dei ricorsi. L'1,99% dei ricorsi del 2018 è rivolto contro altri enti previdenziali diversi dall'INPS. Contro i dinieghi di accesso dell'Autorità garante dei dati personali è stato presentato l'1,72% dei ricorsi. Stessa percentuale misurano i ricorsi contro altre agenzie diverse dall'Agenzie delle Entrate. Contro i dinieghi di accesso di ASL e altre aziende ospedaliere, nel 2018 sono stati presentati l'1,46% dei ricorsi. L'1,63% dei ricorsi è contro gli Ordini professionali. Contro il Ministero per i beni e le attività culturali è stato presentato l'1,20% dei ricorsi nel 2018. Contro le Regioni e gli enti regionali lo 0,65%. Stessa percentuale dello 0,65% dei ricorsi è stata rivolta contro il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Un dato lievemente inferiore, pari allo 0,64% è stato misurato per i ricorsi rivolti contro i dinieghi di accesso del Ministero dello sviluppo economico. Anche i ricorsi rivolti contro la P.C.M. sono pari nel 2018 allo 0,64%. Stessa percentuale di ricorsi è stata presentata contro i Vigili del fuoco. Lo 0,63% dei ricorsi è contro la Rai.

Contro i dinieghi di accesso del Ministero della salute sono rivolti lo 0,39% dei ricorsi. Stessa percentuale dello 0,39% di gravami è contro rivolta contro l'ANAC e contro Poste Italiane.

Un numero ancora inferiori di ricorsi, pari appena allo 0,17% è stato presentato nel 2018 contro i dinieghi di accesso della Presidenza della Repubblica, dell'Avvocatura dello Stato, della Corte dei conti, del Ministero degli affari esteri, dell'AGCOM, della Croce rossa italiana, i dei difensori civici.

La percentuale più bassa di ricorsi, pari allo 0,8% è rivolta contro i dinieghi di accesso del Ministero dell'ambiente e dei TAR

Il maggior numero di ricorsi nell'anno 2017 è rivolto contro i dinieghi di accesso del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, con una quota di ricorsi pari al 20,8%. Si tratta di gravami rivolti sia contro i dinieghi degli uffici centrali del Ministero sia contro i dinieghi delle articolazioni periferiche (Uffici scolastici regionali e provinciali, istituti scolastici, Università ecc. ...). Al secondo posto seguono, i ricorsi presentati contro il Ministero dell'interno, pari al 18,8%, rivolti sia contro gli uffici centrali del Dicastero sia contro gli uffici periferici, quali prefetture, questure, commissariati di polizia, ecc. Quindi, al terzo posto, si posiziona la quota dei ricorsi rivolti nel 2017 contro il Ministero della Difesa, pari al 10,4%. Seguono i ricorsi rivolti contro i Comuni pari al 6,5% nel 2017. I ricorsi rivolti contro l'INPS raggiungono nel 2017 il 5,4 %, posizionandosi al quinto posto in ordine di grandezza. Seguono i ricorsi presentati contro l'Agenzia delle entrate pari al 4,9% e, subito dopo, quelli contro il Ministero della Giustizia pari al 4,8%. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha fatto registrare una quota di ricorsi pari al 3,2%, mentre contro il Ministero dell'economia e delle finanze il dato si è fermato nel 2017 al 2,5% di ricorsi, contro il 7,5% misurato per lo stesso Dicastero, nel precedente anno 2016. Contro gli Ordini professionali si è rivolto il 2,4% dei ricorsi presentati nel 2017. Una quota pari all'1,9% dei ricorsi è rivolta nel 2017 contro le A.S.L. e le Aziende ospedaliere. L'1,6% dei gravami è stato presentato alla Commissione per l'accesso contro il Ministero dei Beni e delle attività culturali. L'1,3% dei ricorsi contro il Ministero della salute. Stessa percentuale di ricorsi è rivolta contro l'Autorità garante della Privacy. Una quota pari all'1,1% dei ricorsi è contro il Ministero delle politiche agricole. Stessa percentuale di ricorsi è rivolta contro il Ministero dello sviluppo economico. Lo 0,8% dei ricorsi è contro Equitalia. Contro il Ministero degli affari esteri si registra nel 2017 lo 0,7% dei ricorsi; stessa quota dello 0,7% di ricorsi è rivolta contro le Regioni e gli enti regionali e contro gli altri enti previdenziali diversi dall'INPS. Con una percentuale ancora più bassa di ricorsi, seguono il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Poste Italiane, ai quali è rivolto rispettivamente lo 0,5% dei ricorsi presentati alla Commissione nel 2017. Seguono in coda, il Ministero dell'ambiente, con appena lo 0,3% di ricorsi e la P.C.M. con lo 0,2%. Si attestano allo 0,2% anche l'ANAC, l'Agenzia delle Dogane e i Vigili del fuoco. Contro le province è rivolto lo 0,1% dei ricorsi. Identica esigua percentuale di ricorsi è rivolta nel 2017 contro l'AGCOM.

Figura 8: Amministrazioni suddivise per macrocategorie

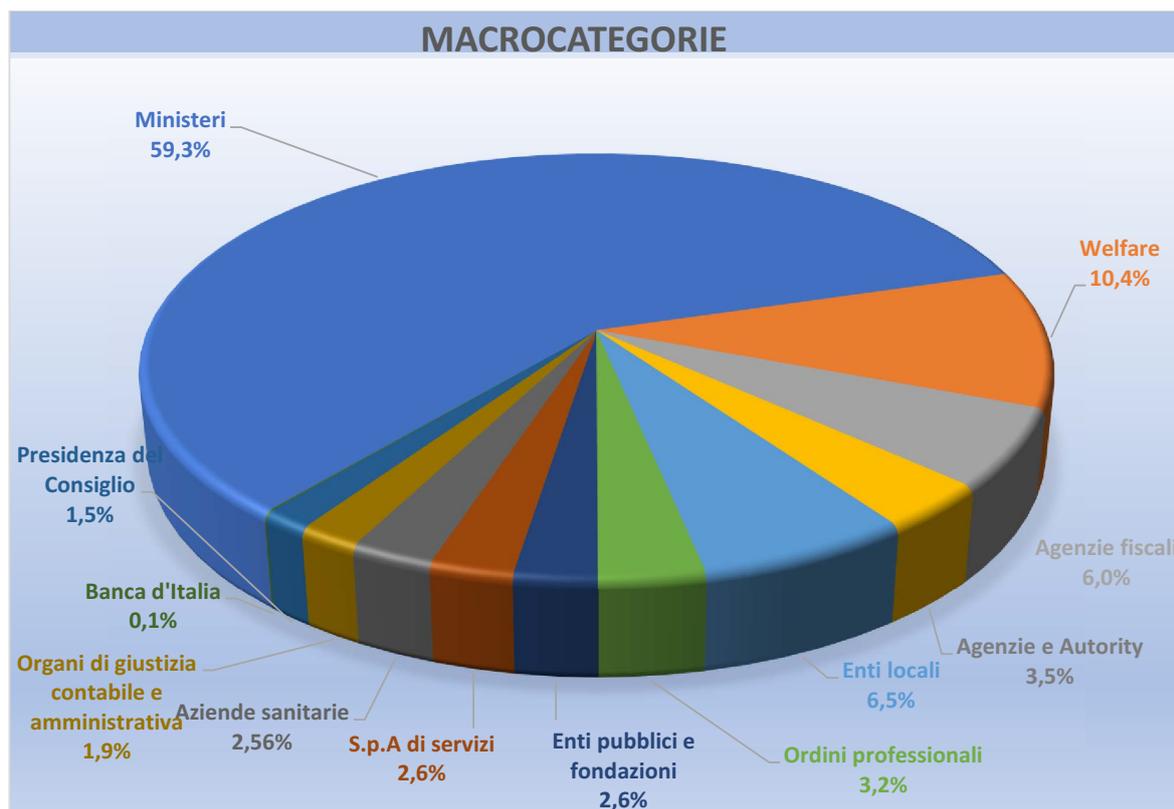
| MACROCATEGORIE | % |
|--|--------|
| Ministeri | 59,26% |
| Welfare | 10,41% |
| Enti locali | 6,53% |
| Agenzie fiscali | 5,95% |
| Agenzie e Authority | 3,47% |
| Ordini professionali | 3,22% |
| Enti pubblici e fondazioni | 2,56% |
| S.p.A di servizi | 2,56% |
| Aziende sanitarie | 2,56% |
| Organi di giustizia contabile e amministrativa | 1,90% |
| Presidenza del Consiglio | 1,49% |
| Banca d'Italia | 0,08% |
| TOTALE | |

Al pari degli anni precedenti, la quantità maggiore di ricorsi, precisamente il 59,26 per cento, ha riguardato le amministrazioni ministeriali. Tale dato è da mettere in relazione all'ampiezza della categoria che comprende tutti i ministeri e le loro articolazioni. Seconda macrocategoria per percentuale di ricorsi ricevuti (pari al 10,41 per cento), è il "Welfare" che comprende l'Inps, l'Inail ed alcune casse di previdenza e assistenza.

La terza macrocategoria per ricezione di ricorsi riguarda gli Enti locali (Regioni ed Enti regionali, Province e Comuni), che rappresentano il 6,5 per cento del totale, a seguire le Agenzie fiscali (6 per cento circa) e le altre Agenzie ed Authority che sono state oggetto nel complesso del 3,5 per cento dei ricorsi. Le restanti Macrocategorie sono state oggetto nell'insieme, del 14, 8 per cento dei ricorsi.

La figura che segue mostra, attraverso un grafico a “torta”, il peso percentuale sul totale delle varie macrocategorie descritte.

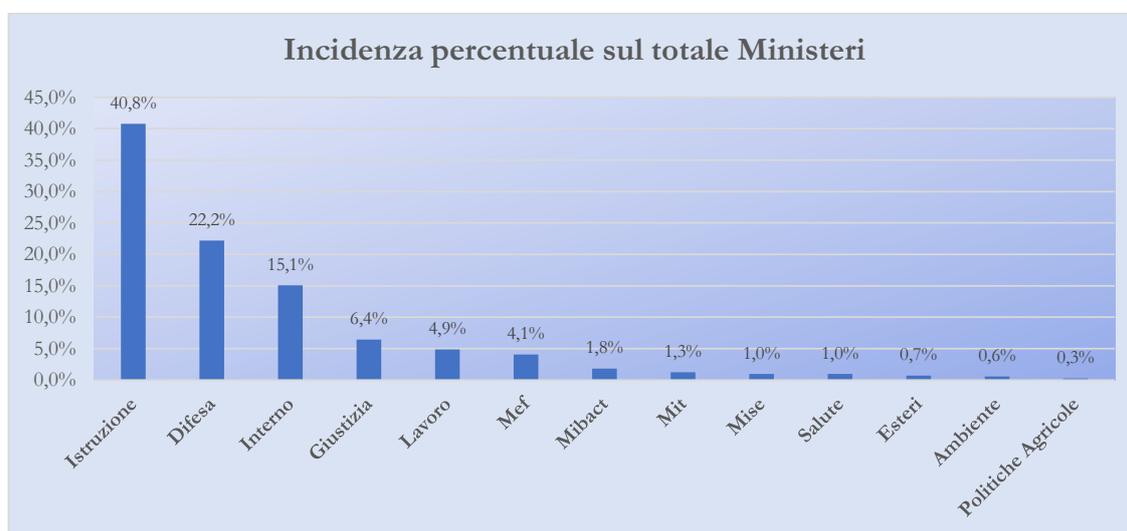
Figura 9- Macrocategorie di Amministrazioni resistenti



5.3. I RICORSI CONTRO I MINISTERI

Come visto, i ricorsi contro i ministeri rappresentano, nel 2020, il 59,3 per cento del totale, nel 2019 ne rappresentavano il 62,9 per cento. Da sempre, infatti, la quota maggiore in rapporto al totale di ricorsi rivolti contro le altre amministrazioni è indirizzata ai Ministeri. Il grafico che segue mostra l'incidenza percentuale di ogni singolo dicastero sul totale.

Figura 10 - Incidenza percentuale sul totale Ministeri per singola amministrazione

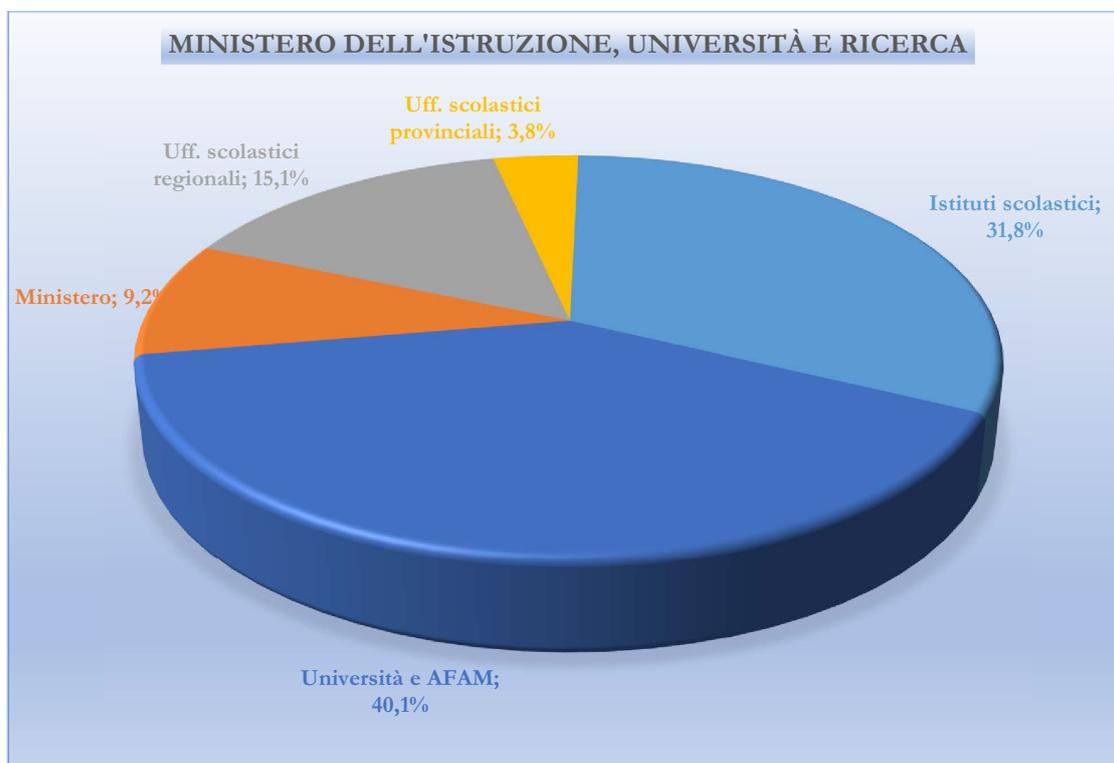


Come si può osservare dal grafico, il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, ha ricevuto la percentuale maggiore dei ricorsi pari al 40,8 per cento, a seguire il Ministero della difesa con il 22,2 per cento e il Ministero dell'interno con il 15,1 per cento. Meno del 10 per cento dei ricorsi sono stati inoltrati avverso il Ministero della giustizia (6,4 per cento), il Ministero del lavoro (4,9 per cento) e il Ministero dell'economia e finanze (4,1 per cento). A seguire, con percentuali molto più basse, troviamo: il Ministero dei beni e attività culturali con l'1,8 per cento, il Ministero delle infrastrutture e trasporti con l'1,3 per cento ed i Ministeri dello sviluppo economico e della salute con l'1 per cento. I ricorsi avverso i dinieghi all'accesso da parte dei Ministeri degli esteri, dell'ambiente e delle politiche agricole hanno inciso sul totale per meno di un punto percentuale.

5.4. I RICORSI CONTRO IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

Anche nel 2020 come nel 2019, il Ministero dell'Istruzione, università e ricerca è stata l'amministrazione che ha ricevuto la percentuale maggiore dei ricorsi pari al 24,1 per cento sul totale. La figura che segue mostra la suddivisione dei ricorsi per le diverse articolazioni del Ministero.

Figura 11 - Ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione nel 2020



I ricorsi inoltrati alla Commissione riguardanti le varie articolazioni del Ministero dell'Istruzione, hanno rappresentato il 40,6 per cento dei ricorsi avverso i ministeri. Tra le varie articolazioni del Ministero: le Università e gli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) sono state oggetto del 40,1 per cento dei ricorsi; gli istituti scolastici del 31,9 per cento; gli Uffici scolastici regionali del 15,1 per cento. L'amministrazione centrale

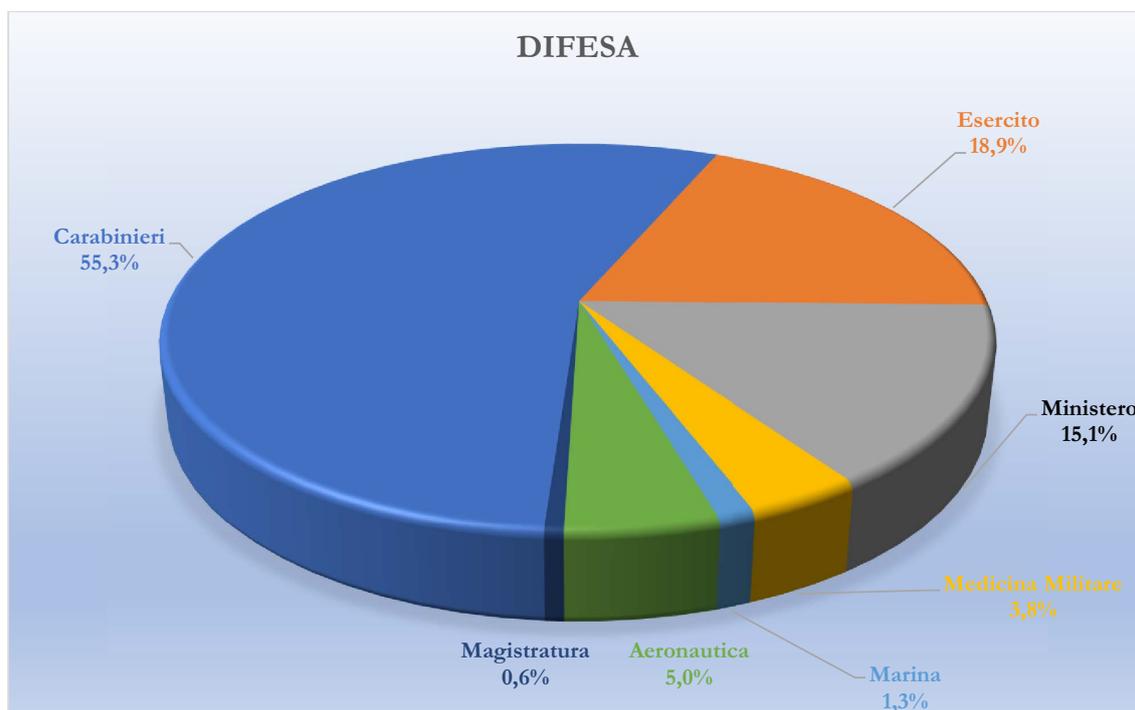
del Ministero, ha totalizzato il 9,3 per cento dei ricorsi; gli uffici scolastici provinciali il 3,8 per cento.

Nel 2019 delle varie articolazioni del Ministero, il 54,9 per cento dei ricorsi sono stati inoltrati contro i dinieghi degli istituti scolastici; il 14,4 per cento avverso i dinieghi da parte delle Università e degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), il 13,7 per cento è stato rivolto a quelli della sede centrale del Ministero. Contro i dinieghi all'accesso degli uffici scolastici regionali è stato inoltrato il 13,1 per cento dei ricorsi contro il Ministero, e, contro gli uffici scolastici provinciali, il 3,9 per cento.

5.5. I RICORSI CONTRO IL SETTORE DIFESA

All'interno della voce "Ministero della difesa", sono stati inseriti i ricorsi riguardanti diversi comparti, il grafico che segue mostra le diverse percentuali dei ricorsi pervenuti distinte per ciascun comparto.

Figura 12 – Ripartizione dei ricorsi nel settore Difesa



Anche nel 2020, come negli anni passati, l'arma dei Carabinieri è l'amministrazione che ha fatto registrare il maggior numero di ricorsi, pari al 55,3 per cento di quelli inoltrati al comparto Difesa. Il resto dei ricorsi è distribuito tra l'Esercito (18,9 per cento); il Ministero (15,1 per cento); l'Aeronautica militare (5 per cento); il settore della Medicina militare (3,8 per cento); la Marina militare (1,2 per cento) ed infine la Magistratura militare (1 per cento).

Nel 2019, era rivolto contro l'Arma dei carabinieri il 57,1 per cento dei ricorsi. Il 14,3 per cento contro il Ministero, il 13,5 per cento contro l'Esercito, il 5,2 per cento contro l'Aeronautica militare, il 5,3 per cento contro la Marina militare, il 2,3 per cento contro la

Magistratura militare ed infine, sempre il 2,3 per cento contro il Dipartimento militare di medicina legale.

5.6. I RICORSI CONTRO IL MINISTERO DELL'INTERNO

Nella seguente figura è descritta la dinamica dei ricorsi contro il Ministero dell'interno nelle sue diverse articolazioni, nel corso del 2020.

Figura 13 - Ricorsi contro il Ministero dell'Interno nel 2020



I dinieghi all'accesso da parte della Polizia di Stato hanno prodotto il 46,4 per cento dei ricorsi pervenuti alla Commissione riguardanti il Ministero dell'interno, l'11,6 per cento è stato prodotto dai dinieghi da parte della sede centrale del Ministero, il 33,9 per cento da quelli opposti dalle prefetture ed infine, l'8 per cento da quelli del corpo dei Vigili del fuoco.

Nel 2019 la Polizia di stato era stata oggetto del 36,6 per cento dei ricorsi; il Ministero del 29,1 per cento; le prefetture del 22,1 per cento ed i Vigili del fuoco del 12,2 per cento.