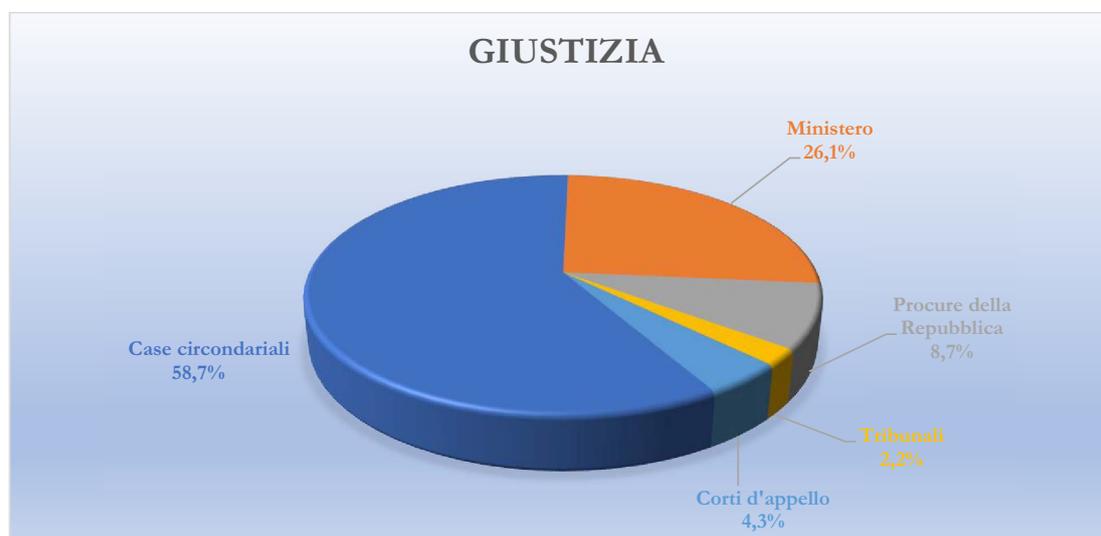


### 5.7. I RICORSI CONTRO LE DIVERSE ARTICOLAZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

La voce “Ministero della giustizia” che, ricordiamo è oggetto del 4,6 per cento del totale dei ricorsi inoltrati alla Commissione, comprende diverse articolazioni, nel seguente grafico è rappresentata l'incidenza percentuale dei ricorsi per ciascuna di esse.

**Figura 14 - Ricorsi contro l'Amministrazione della Giustizia nel 2020**

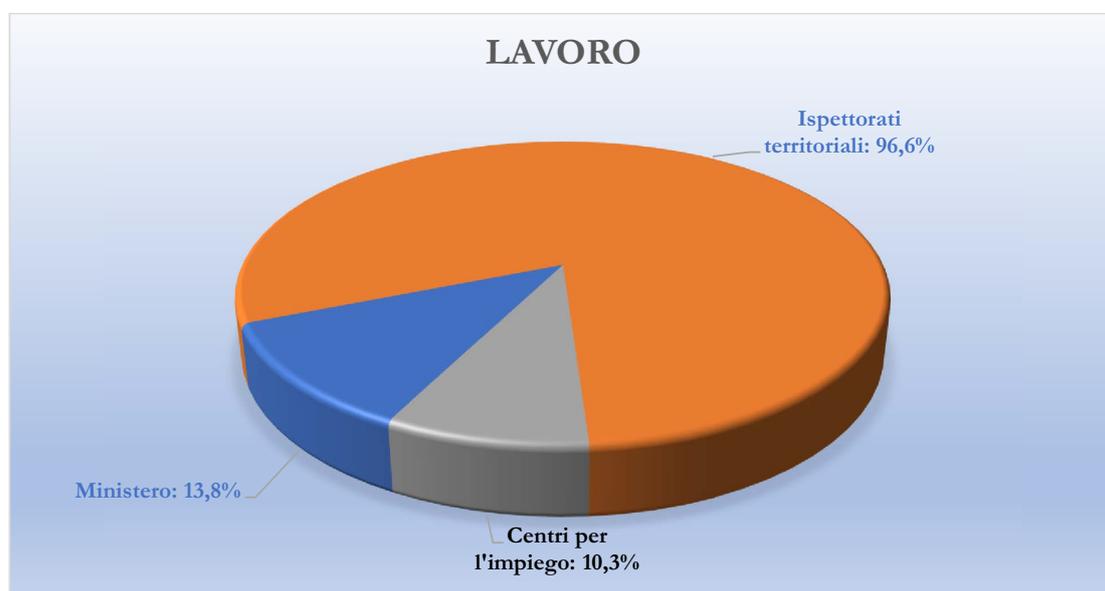


In particolare, si può notare un aumento dei ricorsi rivolti contro i dinieghi di accesso ai documenti amministrativi delle Case circondariali che nel 2020 sono pari al 58,7 per cento, mentre nel 2019 ammontavano al 23 per cento. Parallelamente diminuiscono i ricorsi contro i dinieghi del Ministero della giustizia che sono, nel 2020, pari al 26,1 per cento ed ammontavano al 42,6 per cento nel 2019. Seguono i ricorsi avverso i dinieghi all'accesso documentale da parte delle Procure della Repubblica, pari all'8 per cento circa (18 per cento nel 2019); quelli avverso le corti d'appello pari al 4,3 per cento (8,2 per cento nel 2019) e quelli avverso i tribunali pari al 2,2 per cento, in forte calo rispetto al 2018 quando ammontavano al 9,2 per cento.

## 5.6. I RICORSI CONTRO IL MINISTERO DEL LAVORO

Anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che è stato oggetto del 2,9 per cento dei ricorsi totali e del 4,9 per cento di quelli rivolti ai ministeri, è diviso in varie articolazioni, la figura che segue mostra la percentuale dei ricorsi che nel 2020 sono stati inoltrati alla Commissione per ognuna di esse.

**Figura 15 - Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2020**

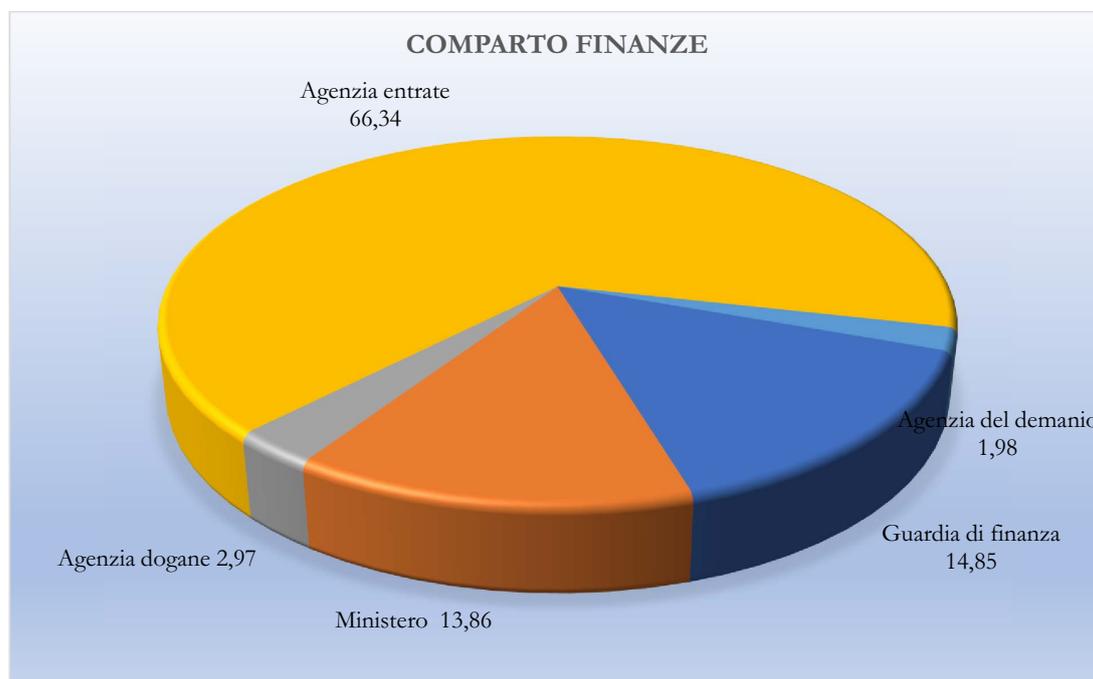


Dal grafico si osserva che la quasi totalità dei ricorsi pari al 96,6 per cento riguarda gli ispettorati territoriali (erano pari al 78,4 per cento nel 2019), il Ministero è oggetto del 13,8 per cento dei ricorsi, (erano l'11,8 per cento nel 2019), ed il 10,3 per cento dei ricorsi riguarda i centri per l'impiego. Rispetto al 2019 risultano quasi azzerati i ricorsi avverso le Direzioni territoriali.

### 5.7. I RICORSI AVVERSO I DINIEGHI DA PARTE DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE E DELLE AGENZIE FISCALI

Nella seguente figura sono riportati i ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso nel settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze nel corso dell'anno 2020.

Figura 16 - I ricorsi contro il MEF nel 2020

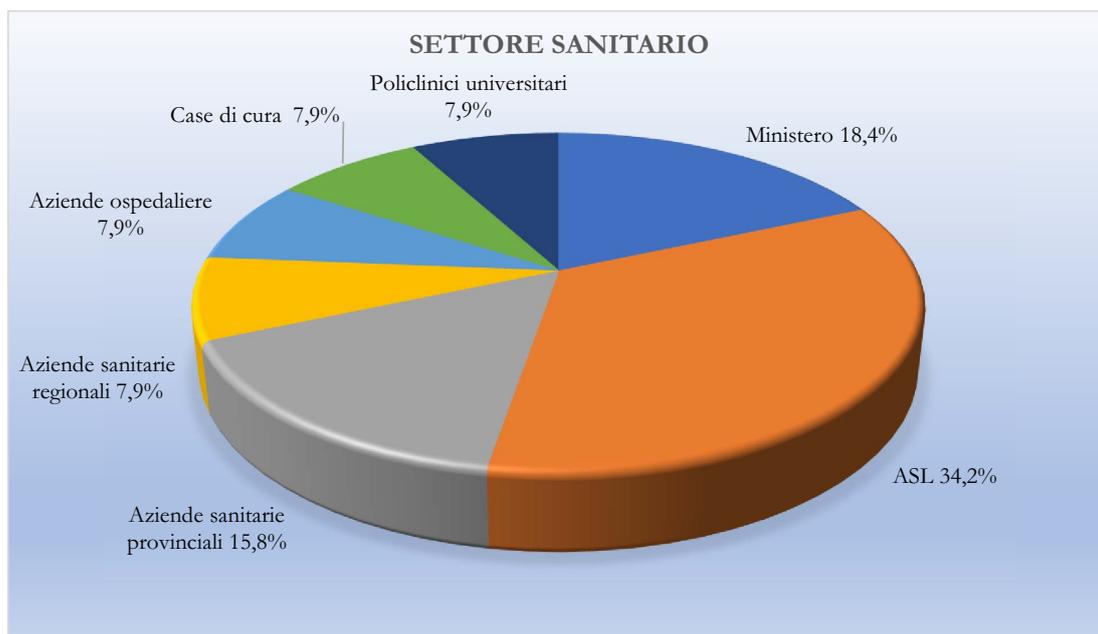


Si osserva che, una quota pari al 66,3 per cento dei ricorsi nel settore in esame è rivolto contro l'Agenzia delle entrate. Il dato rimane sostanzialmente stabile rispetto al 2019 quando era pari al 66,7 per cento. Troviamo in diminuzione il dato riguardante i ricorsi avverso la Guardia di finanza che nel 2020 sono pari al 14,9 per cento contro il 24,5 per cento del 2019. Contro il Ministero è rivolto il 13,9 per cento dei ricorsi (era il 7,8 per cento nel 2019). Si registrano infine il 3 per cento ricorsi contro l'Agenzia delle Dogane ed il 2 per cento contro l'Agenzia del Demanio.

## 5.8. I RICORSI CONTRO I DINIEGHI DI ACCESSO DEL SETTORE SANITARIO

Nel grafico sottostante sono riportate le percentuali dei ricorsi inoltrati alla Commissione dalle varie strutture facenti parte del settore sanitario

**Figura 17 - Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2020**

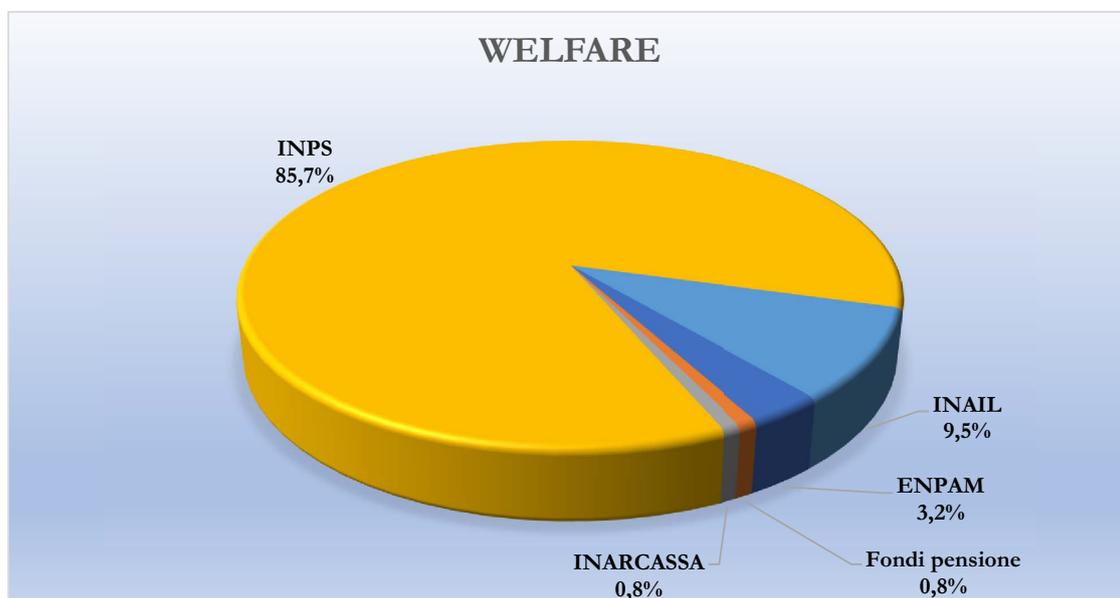


Nel settore sanitario, il 31 per cento dei ricorsi ha riguardato il Ministero della salute; il 27,6 per cento le Aziende ospedaliere universitarie; il 17,2 per cento le Aziende sanitarie provinciali; il 13,8 per cento le ASL; il 6,9 per cento gli istituti zooprofilattici ed il 3,4 per cento le case di cura.

### 5.9. I RICORSI AVVERSO IL SETTORE DEL WELFARE

Seconda macrocategoria per percentuale di ricorsi ricevuti (pari al 10,41 per cento del totale), è, come accennato all'inizio del capitolo, il "Welfare" che comprende l'Inps, l'Inail ed alcune casse di previdenza e assistenza. La figura che segue mostra la suddivisione in percentuale dei ricorsi tra i vari enti.

**Figura 18 - Ricorsi contro i dinieghi di accesso del settore del Welfare**

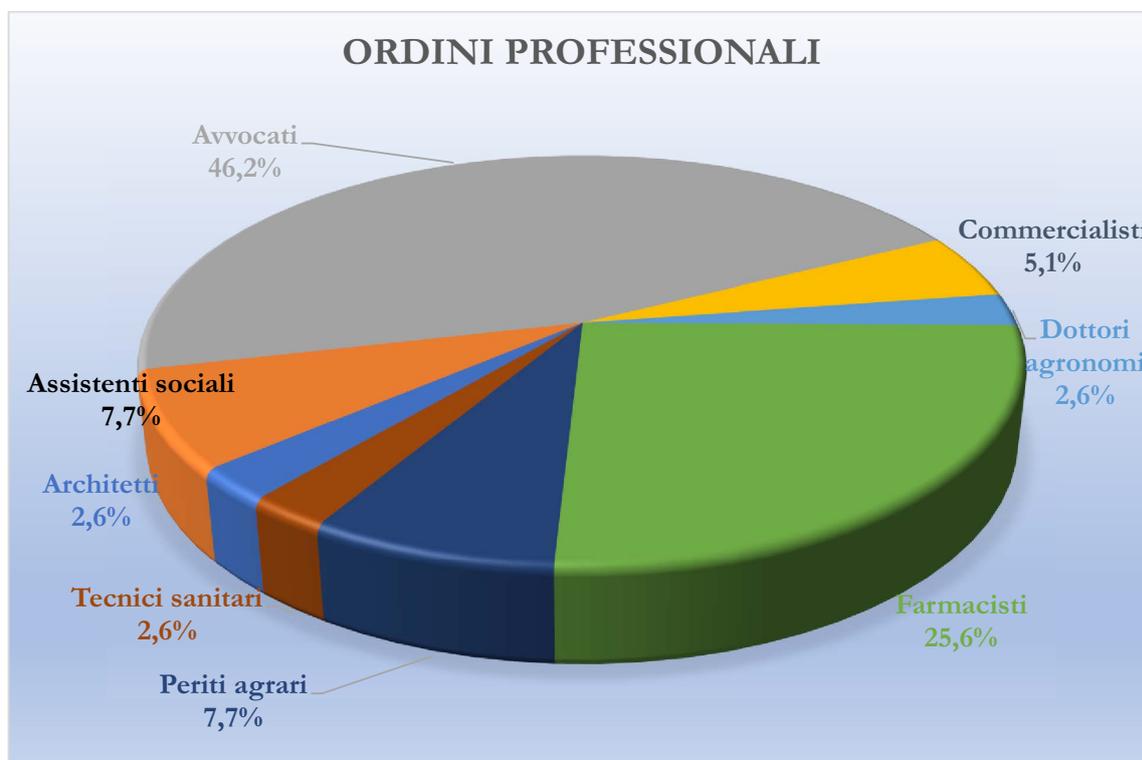


Come mostrato nella Figura 17, nel 2020, contro i dinieghi all'eccesso del settore delle Casse previdenziali e assistenziali, sono stati presentati il 10,4 per cento dei ricorsi totali. Di questi l'85,7 per cento stati rivolti avverso i dinieghi all'accesso da parte dell'Inps; il 9,5 per cento per quelli dell'INAIL; il 3,2 per cento non stati inoltrati alla Commissione avverso i dinieghi dell'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri (EMPAM), l'uno per cento avverso quelli della Cassa Nazionale Previdenza e Assistenza per gli Ingegneri e Architetti, (INARCASSA) e, sempre l'1 per cento contro Enti gestori di Fondi pensione. Rispetto al totale generale dei ricorsi presentati alla Commissione nel 2020, l'INPS è stato oggetto dell'8,9 per cento dei ricorsi, nel 2019 tale dato era pari al 6 per cento.

## 5.10. I RICORSI CONTRO GLI ORDINI PROFESSIONALI

Nel grafico, sotto riportato, sono descritti nel dettaglio i ricorsi presentati dinanzi alla Commissione per l'accesso nell'anno 2020 contro i dinieghi degli **ordini professionali**, nelle loro articolazioni territoriali e nazionali. Il dato più rilevante riguarda i ricorsi presentati contro l'**Ordine degli avvocati** pari al 46,27 per cento del totale (nel 2019 erano il 70 per cento), la categoria professionale dei farmacisti, quasi assente negli anni precedenti, ha fatto registrare nel 2020 il 25,6 per cento dei ricorsi rivolti avverso i dinieghi da parte degli ordini professionali. La restante percentuale risulta distribuita tra gli ordini professionali degli Assistenti sociali e i Periti agrari (7,7 per cento), dei Commercialisti (5,1 per cento), degli architetti e dei Tecnici sanitari (2,6 per cento).

Figura 19 - Ricorsi contro gli Ordini professionali nell'anno 2020

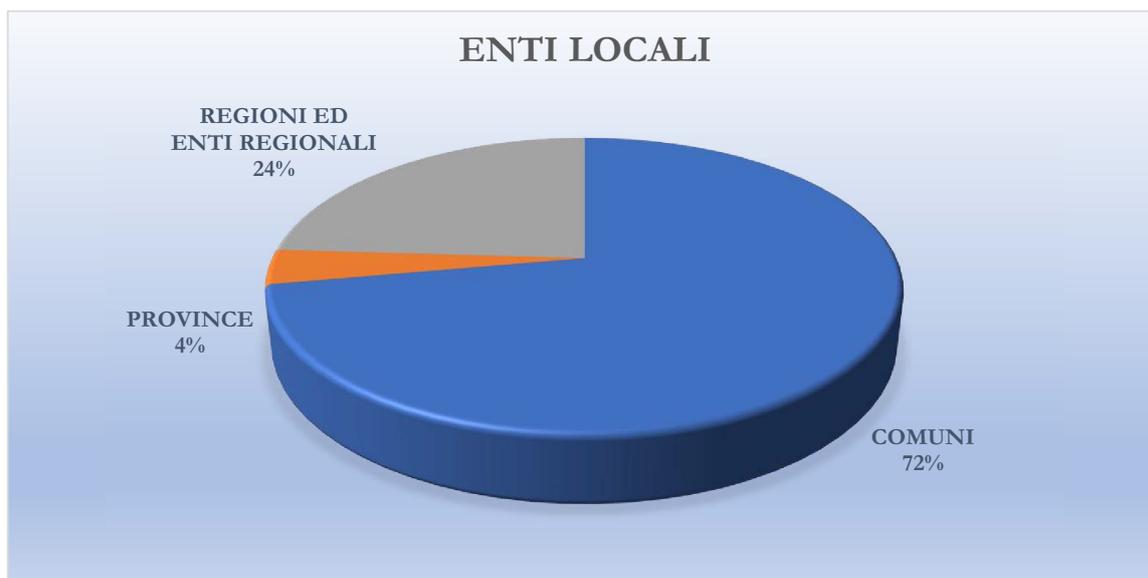


### 5.11. I RICORSI AVVERSO GLI ENTI LOCALI

Come è noto, la competenza a decidere sui ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso degli enti locali, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, è riservata al difensore civico, ciò nonostante, nei casi di assenza totale ed accertata di difensore civico, sia a livello provinciale sia a livello regionale la Commissione interviene decidendo nel merito.

Nel corso del 2020 tali ricorsi hanno rappresentato il 6 per cento del totale. Come si evince dalla figura che segue, il 72 per cento dei ricorsi decisi dalla Commissione riguardanti gli Enti locali, hanno riguardato i Comuni, il 24 per cento le Regioni e gli Enti regionali ed il 4 per cento le Province.

**Figura 20 – Ricorsi avverso gli Enti locali**



#### 5.12. L'ESTENSIONE DELLA COMPETENZA DELLA COMMISSIONE SUI RICORSI PRESENTATI CONTRO GLI ENTI LOCALI IN CASO DI CARENZA DI DIFENSORE CIVICO SIA IN AMBITO LOCALE CHE IN AMBITO REGIONALE

La competenza a decidere sui ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso degli enti locali, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, è riservata al difensore civico. La Commissione per l'accesso, come già avvenuto negli anni precedenti, anche nel 2020, ha ritenuto di dover estendere la propria competenza, per evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, decidendo nel merito anche i ricorsi contro i dinieghi di accesso degli enti locali, in tutti i casi di assenza totale ed accertata di difensore civico, sia a livello provinciale sia a livello regionale.

Tale orientamento conferma la prassi interpretativa seguita dalla Commissione per l'accesso già a partire dal 2011 in considerazione sia dell'abolizione della figura del difensore civico a livello comunale, (con la legge finanziaria per il 2010), sia a causa della non uniforme diffusione della figura del difensore civico provinciale, specialmente in alcune regioni meridionali nelle quali si riscontra la totale carenza dei difensori civici provinciali oltre all'assenza di quello regionale (ciò avviene, ad esempio in Puglia e in Calabria).

La Commissione resta, inoltre, sempre un punto di riferimento fondamentale in materia di accesso ai documenti, anche a livello degli Enti locali rientranti in ambiti territoriali regolarmente forniti di difensore civico, continuando sempre ad esprimersi in tale settore, se non nella sede giustiziale riservata al difensore civico, comunque in sede consultiva ai sensi dell'articolo 27 della legge 241/'90, fornendo il proprio orientamento interpretativo agli organi di governo delle amministrazioni locali che ne facciano richiesta, specialmente con riferimento al peculiare diritto di accesso spettante ai cittadini residenti nei confronti degli atti comunali e ai consiglieri comunali e provinciali, ai sensi del TUEL.

**La figura** n. 21, distingue i ricorsi presentati nel 2020 contro le Amministrazioni locali da quelli rivolti avverso le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

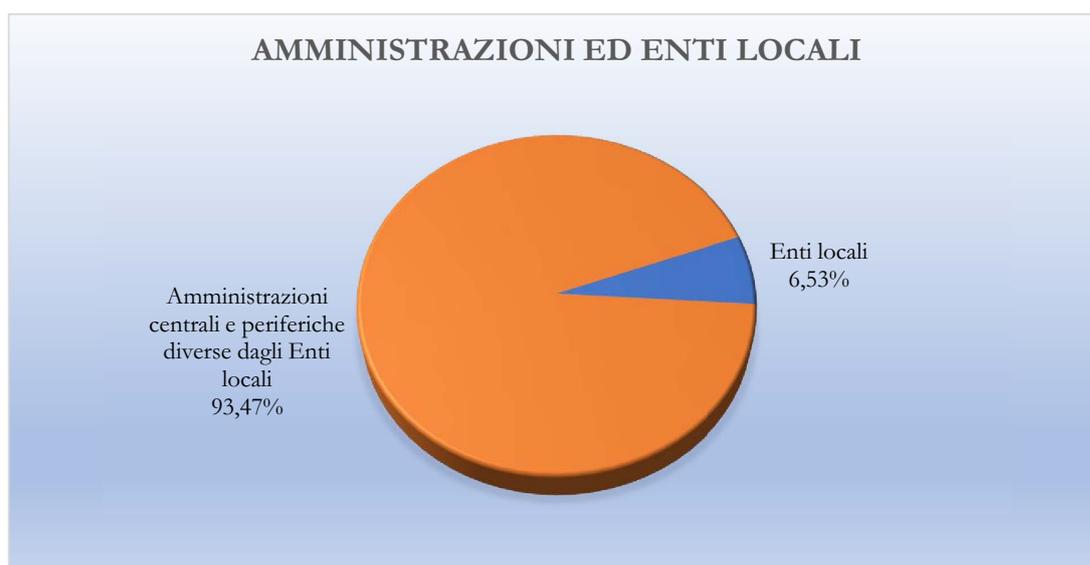
Osservando il grafico sottostante, si può rilevare che, nell'anno 2020, il 93,5 per cento dei ricorsi è rivolto contro Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e altre

Amministrazioni diverse dagli Enti Locali ed il 6,5 per cento contro i dinieghi di accesso delle Regioni e degli Enti locali, tali ricorsi risultano in diminuzione rispetto al 2019<sup>29</sup>.

Tale fenomeno è indice di una maggiore fruizione da parte dei cittadini della tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso nei confronti degli enti locali sprovvisti di difensore civico offerta dalla Commissione, tutela che si è sostanzialmente intensificata nel corso del 2020, stante la perdurante inesistenza del difensore civico in diversi ambiti regionali (ad es.: Calabria, Sicilia, Puglia).

A partire dal 2018 la Commissione ha ritenuto tuttavia di limitare le proprie pronunce di inammissibilità per incompetenza disponendo la trasmissione diretta dei ricorsi ai difensori civici competenti per territorio.

**Figura 21 - Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale nel 2020**



<sup>29</sup> Nel 2019 l'89 per cento dei ricorsi è rivolto contro Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e altre Amministrazioni diverse dagli Enti locali, l'11 per cento è contro i dinieghi di accesso delle regioni e degli enti locali. Nel 2018 il 93% dei ricorsi è rivolto contro Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e altre Amministrazioni diverse dagli Enti Locali. Il 7% dei ricorsi è contro i dinieghi di accesso delle regioni e degli enti locali.

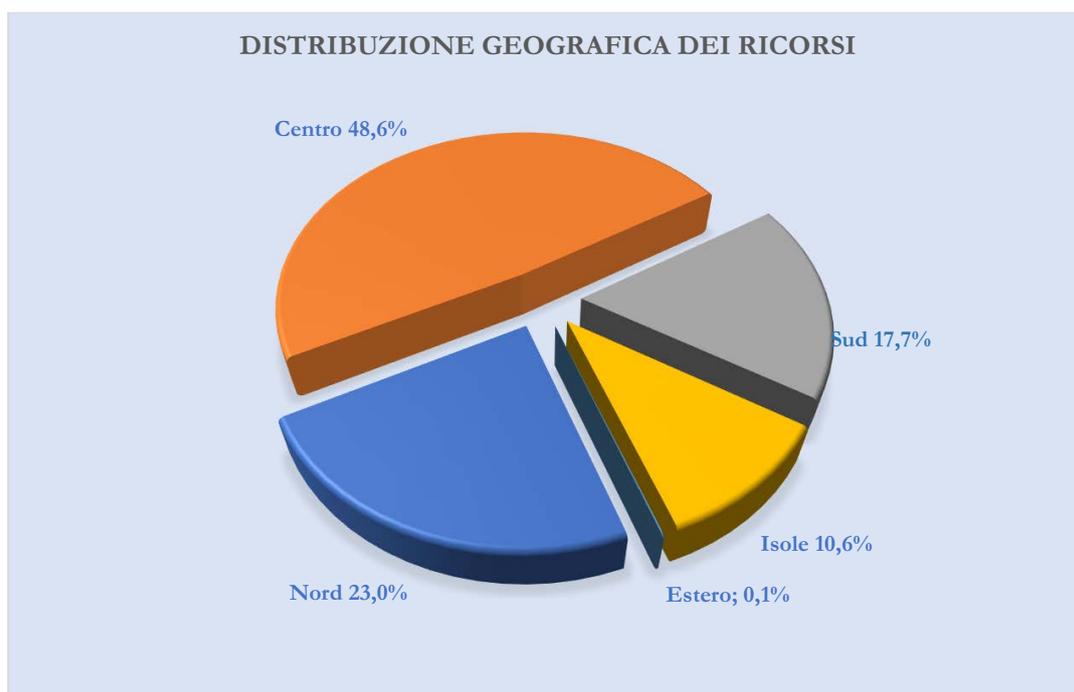
Nel 2017 il 90,9% dei ricorsi era rivolto contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali e il 9,1% contro le regioni e gli enti locali. Nel 2016, l'86% dei ricorsi è rivolto avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali e il 14% dei ricorsi è contro le reg

ioni e gli enti locali. Nel 2015 l'84,7% dei ricorsi era contro le amministrazioni dello Stato e il 15,3% contro regioni ed enti locali. Nel 2014, solo il 14,4% dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso era rivolto contro Regioni ed Enti locali e l'85,6% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali. In particolare, l'incremento dei ricorsi contro gli enti locali esaminati dalla Commissione per l'accesso nel 2015 è pari allo 0,9% in diminuzione rispetto al dato incrementale registrato nel 2014, in cui si osservava un aumento dei ricorsi contro Regioni ed enti locali pari all'1,7% rispetto al dato misurato nel 2013 che era pari al 12,7%. Nell'anno 2013 il 12,7% dei ricorsi era infatti stato rivolto contro regioni ed enti locali, e l'87,3% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; nel 2012 il 10,3% dei ricorsi era contro Regioni ed enti locali e l'89,7% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; nel 2011 contro Regioni ed Enti locali nel complesso, erano stati presentati alla Commissione per l'accesso il 10,8% dei ricorsi e l'89,2% era rivolto nei confronti delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

### 5.13. LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI RICORSI NEL 2020

Il seguente grafico fornisce il quadro generale dei ricorsi presentati alla Commissione distinti per area geografica.

**Figura 22 - Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2020**



Anche nel 2020 come già avvenuto negli anni precedenti, la percentuale maggiore di ricorsi, pari al 48,6 per cento, si registra al centro della penisola, stante la presenza, a Roma, dei Ministeri e delle sedi centrali delle amministrazioni, contro le quali si concentrano il numero più alto di ricorsi

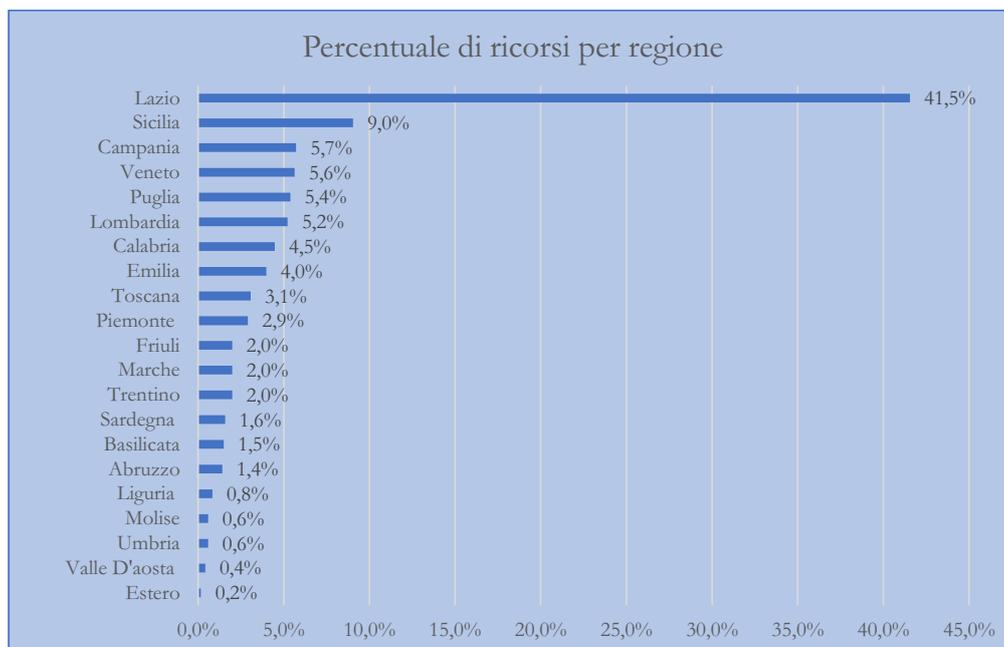
I ricorsi avverso i dinieghi di accesso delle amministrazioni con sede nelle regioni del sud sono stati, nel 2020, pari al 17,7 per cento in netta diminuzione rispetto al 2019 quando rappresentavano il 28,4 per cento del totale.

Il 10,5 per cento dei ricorsi risultano rivolti avverso le amministrazioni insulari (erano il 7 per cento nel 2019).

Contro le regioni del nord è stato presentato il 23 per cento dei ricorsi.

Lo 0,1 per cento dei ricorsi sono stati rivolti ad amministrazioni italiane in territorio estero.

Figura 23 – Percentuale di ricorsi per regione



Come mostrato dalla figura, quasi la metà dei ricorsi è localizzata nel Lazio. Il motivo di questo primato, come detto in precedenza, è dovuto al fatto che nel Lazio risiedono le amministrazioni ministeriali e le sedi centrali di molte amministrazioni pubbliche.

La Sicilia è la seconda regione con il 9 per cento dei ricorsi, terza la Campania con il 5,7 per cento.

Molti sono i fattori che incidono sulla distribuzione dei ricorsi tra le Regioni, come la popolazione, il numero di amministrazioni pubbliche che insistono sul territorio o il grado di propensione dei cittadini a ricorrere allo strumento della Commissione, per questo motivo i dati riportati nella figura hanno più che altro un valore conoscitivo.

## 6. GLI ESITI DEI RICORSI

Nel paragrafo 2.4. della presente relazione, sono state descritte le varie tipologie delle pronunce rese dalla Commissione. Come si è accennato, infatti, ricorsi possono essere dichiarati irricevibili, improcedibili per cessata materia del contendere, inammissibili, 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 undici anni.

Figura 24 - Andamento ricorsi dal 2009 al 2020

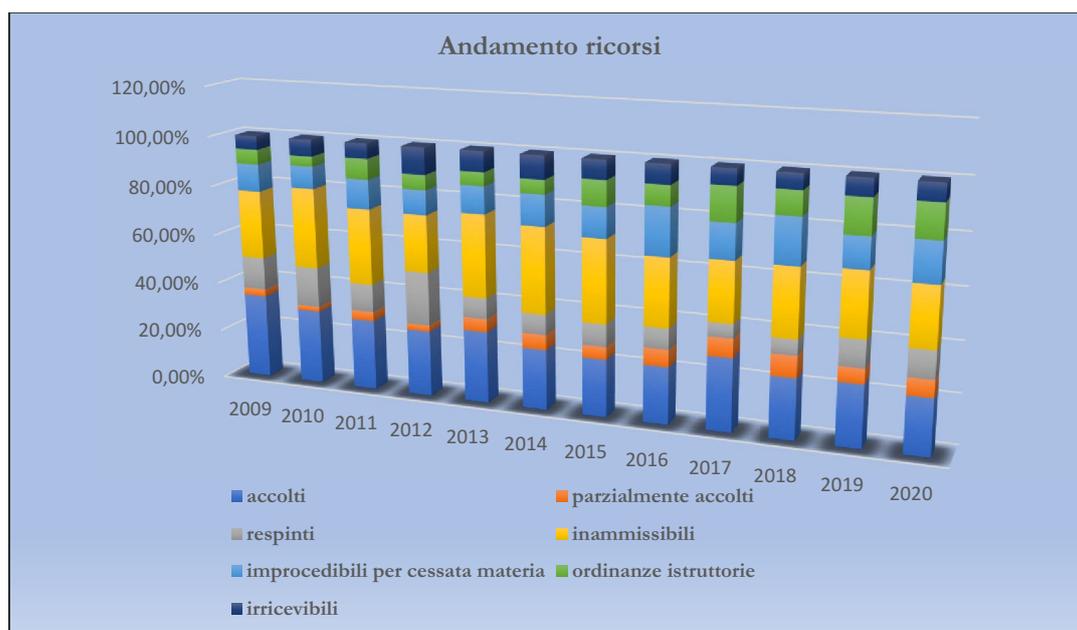


Figura 25 - Esiti dei ricorsi a raffronto dal 2009 al 2020

Anno	Accolti	Parzialmente accolti	Respinti	Inammissibili	improcedibili per cessata materia del contendere	ordinanze istruttorie	irricevibili
2009	34,00%	3,00%	13,00%	27,50%	11,00%	6,00%	5,50%
2010	30,00%	2,00%	16,00%	32,30%	9,00%	4,00%	6,70%
2011	28,50%	3,80%	11,10%	30,50%	11,80%	8,30%	6,00%
2012	26,70%	2,50%	21,30%	23,00%	9,80%	6,00%	10,70%
2013	29,00%	5,30%	8,30%	33,10%	10,90%	5,40%	8,00%
2014	24,40%	6,10%	8,00%	34,30%	12,40%	5,60%	9,20%
2015	23,20%	5,10%	8,90%	33,00%	12,10%	10,10%	7,60%
2016	23,00%	6,90%	8,20%	27,20%	19,00%	8,00%	7,70%
2017	29,30%	7,60%	5,50%	23,80%	13,90%	13,60%	6,30%
2018	24,30%	8,70%	6,10%	27,10%	18,20%	9,50%	6,10%
2019	24,80%	6,00%	10,80%	25,40%	12,20%	13,90%	6,90%
2020	22,63%	6,85%	10,90%	23,70%	15,69%	13,38%	6,85%

### 6.1. GLI ESITI NEL 2020

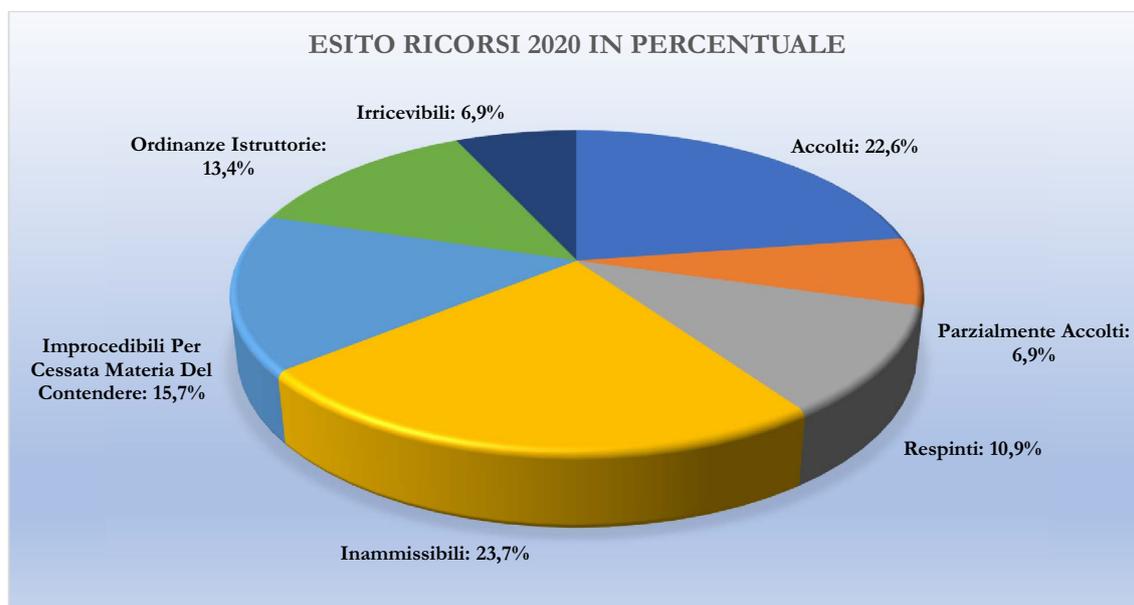
Nel 2020 i ricorsi accolti sono stati pari al 22,6 per cento, mentre quelli parzialmente accolti sono stati il 6,9 per cento.

I ricorsi respinti sono stati pari al 10,9 per cento. Quelli improcedibili per cessata materia del contendere sono stati pari al 15,7 per cento.

Le decisioni che hanno pronunciato l'inammissibilità del ricorso sono, nel 2020, pari al 23,7 per cento. I ricorsi irricevibili per tardività sono pari al 6,9 per cento. Le ordinanze istruttorie sono state pari al 13,4 per cento.

Nella figura che segue è rappresentata nel dettaglio, l'incidenza percentuale delle varie tipologie di esiti dei ricorsi registrata nel 2020

Figura 26 - Esiti dei ricorsi nell'anno 2020



Nel 2020 il 23,7 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 25,4 per cento registrato nel 2019.

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 29,5 per cento** (nel 2019 i ricorsi accolti e parzialmente accolti erano pari al 30,8 per cento del totale e, nel 2018, erano stati il 33 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 2020 sono leggermente diminuite risultando pari al 22,6 per cento del totale, nel 2019 la loro incidenza percentuale era del 24,8 per cento, in linea rispetto al 2018, quando era pari al 24,3 per cento. Nel 2017 gli esiti di accoglimento hanno rappresentato il 29,3 per cento del totale, nel 2016, il 23 per cento, nel 2015 erano pari al 23,2 per cento e nel 2014 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 2020, le decisioni di accoglimento parziale risultano pari al 6,9 per cento del totale, nel 2019 erano pari al 6 per cento, 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 cento<sup>30</sup>.

Sul totale delle decisioni del 2020, quelle **di improcedibilità per cessata materia del contendere sono risultate pari al 15,7 per cento**, in aumento rispetto al 12,2 per cento del 2019. Nel 2018 le stesse decisioni erano pari al 18,2 per cento, mentre, nel 2017, avevano rappresentato 13,9 per cento del totale.<sup>31</sup>

<sup>30</sup>Nel 2015 gli accoglimenti parziali erano il 5,1% e nel 2014 erano stati pari al 6,1% contro il 5,3% del 2013.

<sup>31</sup> 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 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 2020 sono stati, come nel 2019, pari al 6,9 per cento del totale**, nel 2018 avevano rappresentato il 6,1 per cento del totale, 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), **nel 2020 sono state pari al 13,4 per cento, nel 2019 erano pari 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.<sup>32</sup>

**I ricorsi respinti nel 2020 sono stati pari al 10,9 per cento, in linea rispetto al 2019 quando erano pari al 10,8 per cento. Nel 2018 tali decisioni rappresentavano il**

---

<sup>32</sup> 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%.