

## **Introduzione**

Nel corso del 2009, il lavoro della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ha confermato un incremento rispetto agli anni precedenti. Sempre più diffusa è quindi tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni la conoscenza del ruolo e delle attività della Commissione e si è consolidata la fiducia nel ruolo di "custode della trasparenza".

Le tendenze relative al numero crescente di ricorsi e di richieste di parere è illustrata nelle sezioni che seguono. I dati relativi al triennio 2007 – 2009 mostrano, tra gli altri, un risultato interessante e cioè che a fronte di un continuo incremento delle istanze che pervengono alla Commissione, un andamento tendenzialmente omogeneo nell'esito delle decisioni.

Questo potrebbe essere interpretato come segnale del fatto che, nell'interpretazione delle regole di trasparenza, si vanno consolidando alcuni principi, alla cui formazione contribuiscono sia le sentenze dei giudici amministrativi, sia le decisioni della Commissione.

La Commissione continua quindi a dare un contributo fondamentale all'affermazione del principio di trasparenza dell'attività amministrative. Questa attività è stata sorretta, nell'anno passato, da alcune innovazioni riguardanti l'organizzazione dei lavori e la conoscibilità delle attività della Commissione. Infatti da un lato, nel 2009, il Dipartimento per il Coordinamento amministrativo ha dato il via alla completa informatizzazione dei lavori della Commissione, dall'altro è stato istituito, nell'ambito del sito della Presidenza del Consiglio una pagina dedicata alle attività della Commissione, che riporta tutte le informazioni utili per i cittadini e le amministrazioni (vedi par. 2).

PAGINA BIANCA

## 1. Composizione attuale della Commissione

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 27 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, é composta - oltre che dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che la presiede - dai seguenti ulteriori dodici membri:

- due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere;

- quattro fra i magistrati e gli avvocati dello Stato, designati dai rispettivi organi d'autogoverno;

- due fra i professori di ruolo in materia giuridico - amministrativa, designati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

- uno fra i dirigenti dello Stato o di enti pubblici, designati dal Dipartimento della funzione pubblica;

- il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione (capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo).

La Commissione é stata ricostituita da ultimo con d.P.C.M. 28 agosto 2008 e d.P.C.M. 27 marzo 2009, ed è composta dai seguenti nominativi:

- Dr. Gianni Letta

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

- Cons. Diana Agosti

*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;*

- Sen. Gennaro Coronella

*Componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica;*

- Sen. Gerardo D'Ambrosio

*Componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica;*

- On. Daniela Sbröllini

*Componente designato dal Presidente della Camera dei Deputati;*

- On. Roberto Speciale

*Componente designato dal Presidente della Camera dei Deputati;*

- Cons. Salvatore Giacchetti

*Presidente di sezione del Consiglio di Stato, componente designato dal  
Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;*

- Avv. Ignazio Francesco Caramazza  
*Avvocato generale dello Stato, componente designato dall'Avvocatura Generale dello Stato;*
- Cons. Ivan De Musso  
*Consigliere della Corte dei Conti, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti;*
- Prof. Carlo Colapietro  
*Docente ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3, componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;*
- Prof. Claudio Franchini  
*Direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;*
- Dr.ssa Barbara Torrice  
*Dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa, componente designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;*
- Dr. Marco Mancini  
*Magistrato ordinario, componente designato dal Consiglio Superiore della Magistratura (d.P.C.M. 27 marzo 2009).*

## **2. La struttura di supporto ai lavori della Commissione: il Dipartimento per il Coordinamento amministrativo**

L'art. 3, comma 1, del Regolamento interno della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, stabilisce che il supporto all'attività della Commissione è fornito dal Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, ai sensi dell'art. 18 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002 e successive modificazioni.

Il Dipartimento fornisce un valido e prezioso ausilio tecnico amministrativo all'organismo. Provvede, secondo l'art. 3, comma 2, del Regolamento interno, al coordinamento degli esperti, alla predisposizione di tutti gli elementi necessari per le attività e le deliberazioni della Commissione, all'organizzazione dell'archivio dei regolamenti di cui all'art. 11, comma 3, del d.P.R. n. 184 del 2006, al servizio di segreteria delle sedute della Commissione, alla massimazione delle deliberazioni, nonché allo svolgimento di ogni altra attività ad esso demandata da quest'ultima, tra le quali la predisposizione dello schema di relazione annuale al Parlamento sulla trasparenza dell'attività amministrativa.

Non meno importante è l'attività editoriale che il Dipartimento svolge ormai costantemente, pubblicando annualmente volumi dedicati all' "Accesso ai documenti amministrativi", oltre ai relativi supplementi quadrimestrali.

Nel mese di novembre, il Dipartimento ha dato il via alla completa informatizzazione dei lavori della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, abbandonando il sistema classico di fascicolazione cartacea. Esso comportava, in occasione di ogni riunione plenaria, la preventiva produzione di un "fascicolo di seduta", composto, normalmente, da circa 1.000 pagine, che veniva riprodotto, sempre in cartaceo, in venti copie, distribuite ai componenti della commissione e agli esperti, con utilizzo dunque di 20.000 fogli, equivalenti a circa sette risme di carta.

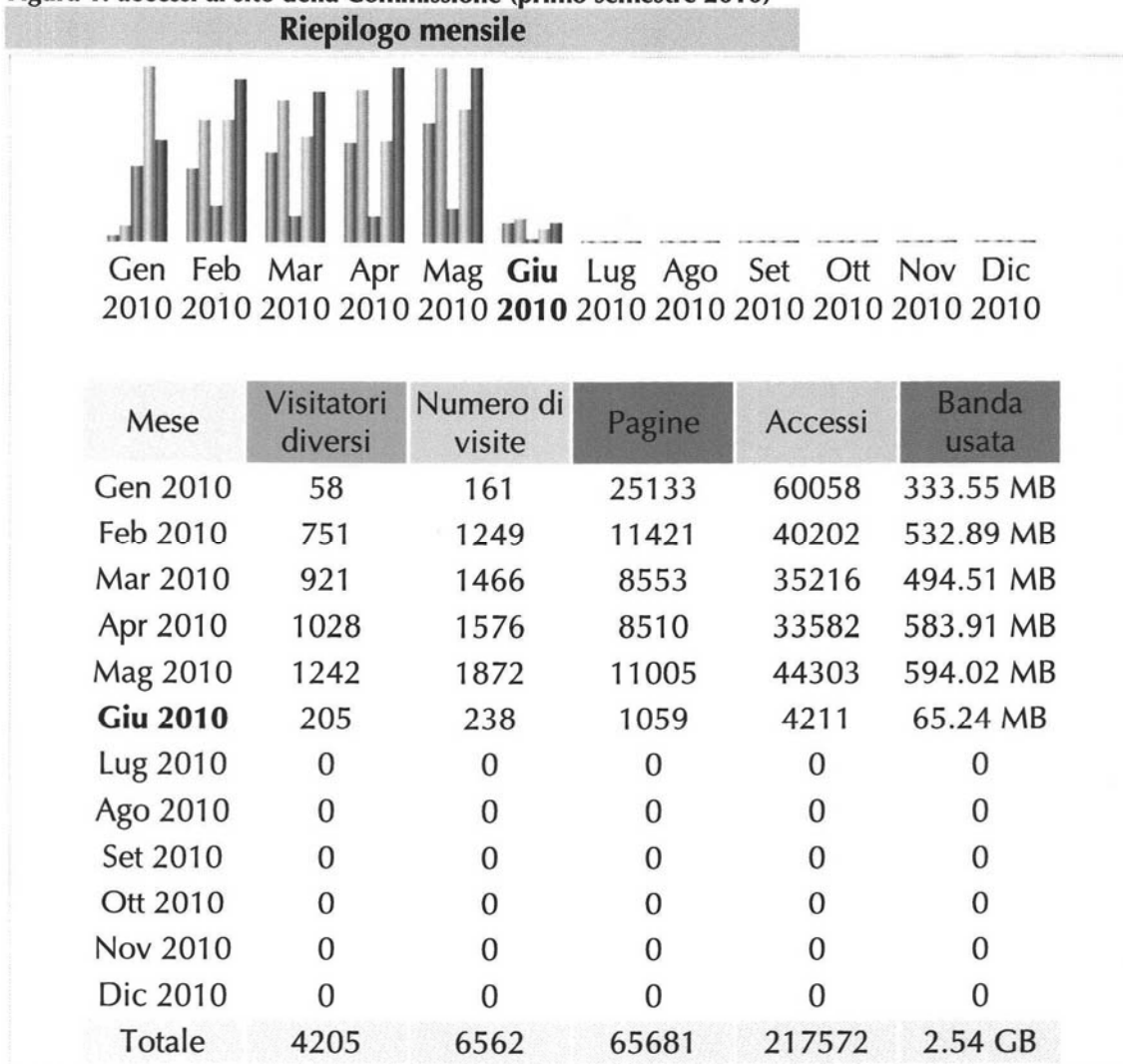
Il progetto, attuato nell'ottica del miglioramento del servizio erogato a vantaggio sia dei componenti della Commissione, sia del cittadino utente-ricorrente, è consistito nella informatizzazione dell'intero flusso dei documenti connessi a ciascuno dei pareri o dei ricorsi presentati in Commissione (memorie dell'amministrazione resistente, deduzioni dei controinteressati, integrazione dell'istante o del ricorrente). Tale informatizzazione consente, nel corso della fase istruttoria di ciascun plenum, il totale scambio di documentazione tra la struttura di supporto, i componenti e gli esperti della Commissione tramite l'utilizzo del sistema KnowledgeTree®, un *software open source* per la gestione dei documenti che collega persone e processi. Tale sistema permette di interagire in modo assolutamente sicuro, consentendo altresì l'archiviazione delle diverse tipologie di documenti. Grazie all'innovazione posta in essere, le riunioni plenarie della Commissione si svolgono in modalità informatizzata presso la Sala della Biblioteca Chigiana, mediante la consultazione di un "faldone virtuale" in formato elettronico presso le postazioni informatiche messe a disposizione di ciascun componente.

Oltre al risparmio in termini di materiali impiegati e costi energetici, l'informatizzazione avviata, permettendo il recupero del tempo dedicato alle mere operazioni di fotoriproduzione e fascicolazione, produce una sensazione di benessere organizzativo nei funzionari addetti e una migliore e più accurata razionalizzazione del lavoro, nel rispetto dei principi fondativi di efficienza, efficacia ed economicità che devono orientare l'agire pubblico.

Infine, nei mesi di novembre e dicembre il Dipartimento ha lavorato al progetto riguardante la realizzazione di un nuovo sito internet, nell'ambito della Presidenza, interamente dedicato alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Il sito raccoglie tutto ciò che riguarda l'attività della Commissione. Collegandosi all'indirizzo [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it) è infatti possibile seguire i lavori della Commissione e le sedute, consultare le pubblicazioni nonché la giurisprudenza e la normativa in materia di accesso.

Il successo dell'iniziativa è confermato dall'elevato numero di accessi. Nell'immagine qui sotto, si può osservare il numero di accessi dei primi mesi del 2010.

**Figura 1: accessi al sito della Commissione (primo semestre 2010)**

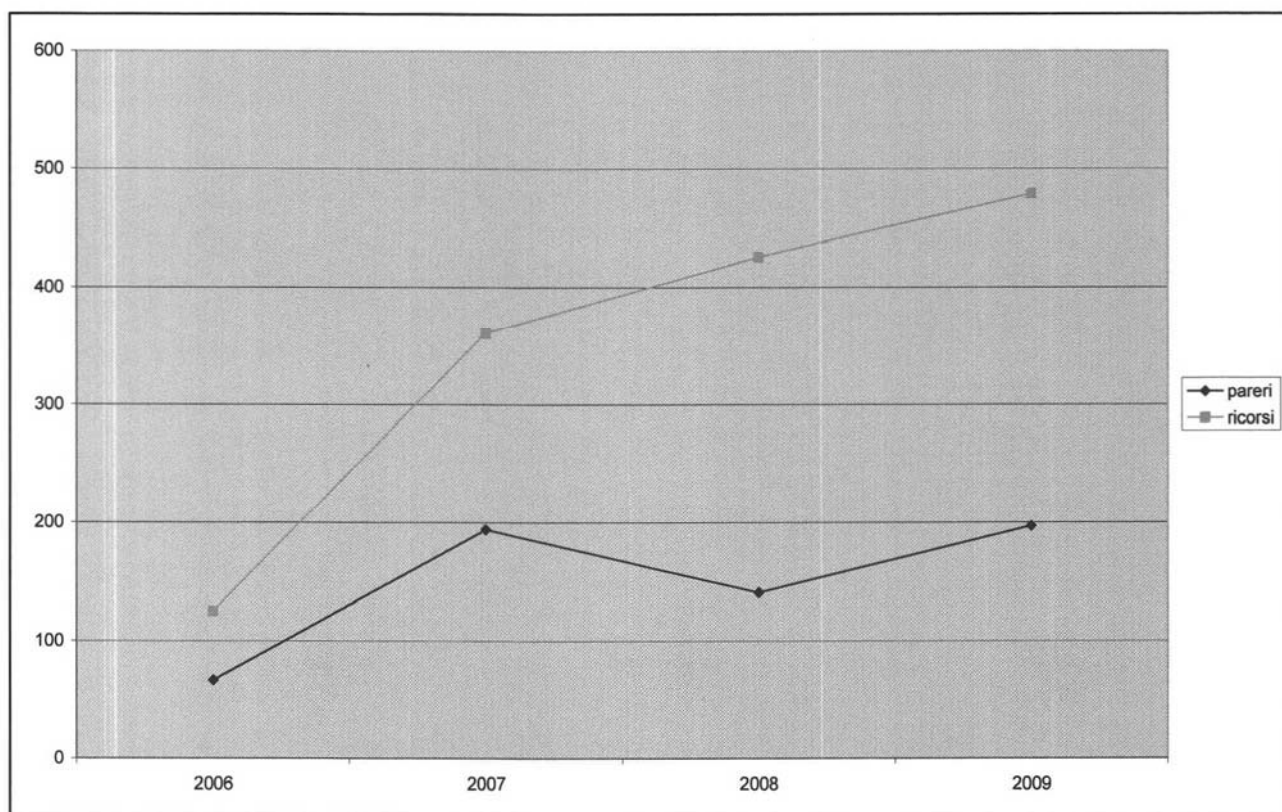


### 3. Sintesi sul ruolo e sull'attività della Commissione dal 2006 al 2009

Il 2009 conferma la tendenza all'aumento dei lavori della Commissione. Si sono infatti tenute 15 adunanze plenarie (rispetto alle 13 del 2008 e alle 12 del 2007). Le date in cui la Commissione si è riunita in adunanza plenaria sono: il 14 gennaio, il 3 febbraio, il 24 febbraio, il 24 marzo, il 20 aprile, il 12 maggio, il 4 giugno, il 23 giugno, il 14 luglio, l'8 settembre, il 22 settembre, il 13 ottobre, il 3 novembre, il 24 novembre, il 15 dicembre.

Dal grafico che segue si può notare che le attività della Commissione hanno registrato una crescita ulteriore rispetto agli anni precedenti. A partire dal 2007, anno nel quale si è avuto il più rilevante incremento dei ricorsi e dei pareri, nel 2009 la crescita dei ricorsi è stata costante rispetto al 2008.

Figura 2: attività della Commissione dal 2006 al 2009



Infatti i ricorsi sono stati 479, rispetto ai 426 del 2008. Per ciò che riguarda le richieste di parere, di fronte ad un parziale decremento registrato nel 2008 (sono state infatti 141 richieste di parere contro le 194 del 2007) il 2009 mostra un nuovo incremento (le richieste di parere sono state 197).

Nonostante il parziale aumento dei pareri rispetto all'anno 2008, si può notare, confrontando le due curve, come ad un incremento continuo dei ricorsi corrisponda una tendenziale stabilità delle richieste di parere (il dato del 2009 è sostanzialmente coincidente con quello del 2007); si conferma quindi quanto già

ipotizzato nella relazione per il 2008. Da un lato, il rilevante complesso di pronunce della Commissione costituisce un valido ausilio fornito alle amministrazioni e ai cittadini per dirimere preventivamente i contrasti e le ambiguità interpretative della disciplina sull'accesso, mentre si diffonde, dall'altro lato, la crescente consapevolezza tra i cittadini che il rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione è uno strumento utile ed efficace per ottenere l'accesso ai documenti.

## 4. I ricorsi dinanzi alla Commissione

### 4.1 La procedura

Nei casi di diniego, limitazione o differimento dell'accesso, i cittadini possono, entro trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta di accesso, presentare ricorso alla Commissione (oltre che al tribunale amministrativo regionale, art. 25, comma 5, della legge n. 241 del 1990).

L'art. 8, comma 1, lettera b) della legge 18 giugno 2009, n. 69 ha disposto che la richiesta di riesame del diniego sia inoltrata presso la Commissione nonché presso l'amministrazione resistente. Tale variazione è stata prevista al fine di modificare la procedura, consentendo dunque all'amministrazione ricorrente di venire a conoscenza del ricorso contestualmente alla presentazione dello stesso dinanzi alla Commissione.

La procedura, regolata dal d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 è piuttosto snella e richiede un formalismo minimo.

Il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento dell'accesso, ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso, sono trasmessi mediante raccomandata con avviso di ricevimento indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Il ricorso può essere trasmesso anche a mezzo fax o per via telematica. Al riguardo, si è verificato un forte incremento dell'utilizzo di tale mezzo da parte dei cittadini. Il ricorso, notificato agli eventuali controinteressati mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica, è presentato nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta d'accesso. Nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione i controinteressati possono presentare alla Commissione le loro controdeduzioni (art. 12, c. 2 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184). In un breve periodo di tempo, pari a 30 giorni dalla presentazione del ricorso stesso, la Commissione decide.

Scaduti i termini senza una pronuncia della Commissione, il ricorso si intende respinto (cd. silenzio-rigetto). Sul punto, occorre segnalare come, nel corso di questi anni di nuova attività, la Commissione si è pronunciata nei confronti di tutti i ricorsi presentati.

Infatti, respingere i ricorsi per inutile decorso del tempo non sarebbe coerente con le funzioni di un organo deputato a garantire la trasparenza e l'accesso. Finora la Commissione è riuscita a decidere tempestivamente tutti i ricorsi presentati nei trenta giorni. Perciò le sedute debbono essere convocate a non più di tre settimane di distanza l'una dall'altra.

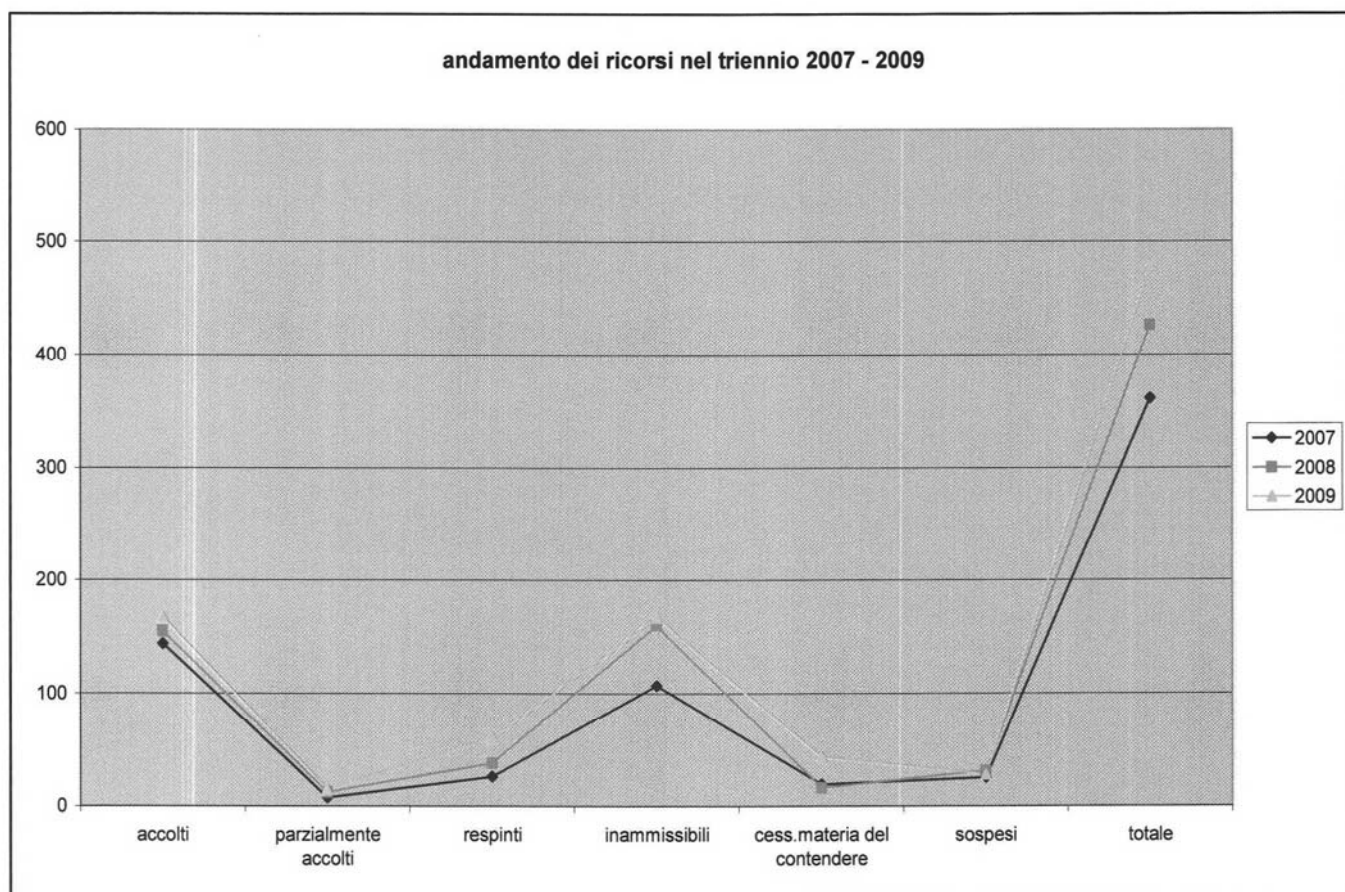
L'informatizzazione, insieme alla nuova formulazione della legge n. 241 del 1990, rendono più agile e spedito il procedimento per l'accesso ai documenti

amministrativi, nonché particolarmente snello il procedimento di decisione della Commissione per i ricorsi presentati dai cittadini.

Peraltro la pubblicazione delle decisioni e dei pareri della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi costituisce un efficace strumento per diffondere il principio di trasparenza tra le amministrazioni e i cittadini. Le decisioni e i pareri, infatti, non soltanto costituiscono oggetto di pubblicazioni specifiche, ma sono consultabili sul sito web del Governo: (<http://www.commissioneaccesso.it>).

L'esito dei ricorsi nel 2007, nel 2008 e nel 2009 è stato messo a confronto nella figura n. 3.

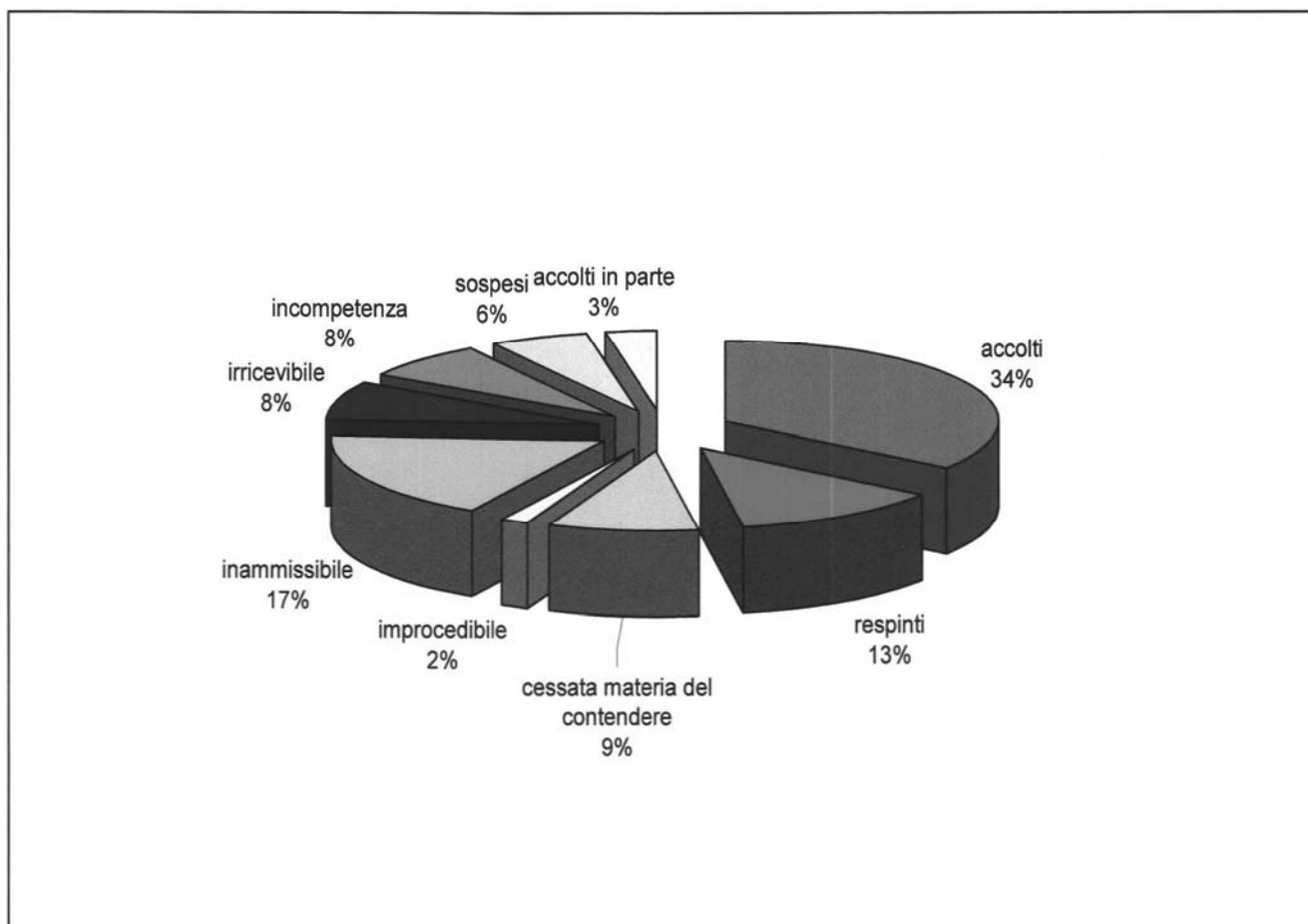
**Figura 3: esito dei ricorsi nel 2007, nel 2008 e nel 2009**



Come si può osservare, l'andamento delle decisioni è costante nei tre anni considerati. Si può notare che nel 2008 e nel 2009, il totale dei ricorsi considerati inammissibili è sostanzialmente coincidente, nonostante l'incremento totale delle decisioni nel 2009. Dal momento che la dichiarazione di inammissibilità deriva da una pluralità di situazioni (in questo caso sono comprese anche le dichiarazioni di irricevibilità per tardività) si può ipotizzare che all'aumentare del

numero di istanze per la decisione dei ricorsi corrisponda una sempre migliore e più diffusa conoscenza delle regole procedurali.

**Figura 4: esito dei ricorsi nel 2009**



La figura 4 mostra l'esito dei ricorsi. Come negli anni passati, la porzione più ragguardevole riguarda i ricorsi accolti (il 34% cui va aggiunto il 3% dei ricorsi accolti in parte). Risulta grosso modo conforme allo scorso anno la quota di ricorsi dichiarati inammissibili, irricevibili o improcedibili, in quanto, data la varietà delle fattispecie che possono concludersi con l'inammissibilità, la percentuale è necessariamente piuttosto ampia. È in aumento la percentuale dei ricorsi respinti (il 13% contro il 9% dello scorso anno).

Il dato di maggiore interesse rispetto al 2008 è costituito dal fatto che la percentuale di ricorsi per cui è stata dichiarata la cessata materia del contendere è più che raddoppiata (9% rispetto al 4% del 2008). Il fatto che le amministrazioni consentano l'accesso nelle more della decisione del ricorso potrebbe essere interpretato come un indicatore della circostanza che la Commissione, pur non essendo dotata di poteri coercitivi, esercita tuttavia una sorta di *moral suasion* nei confronti delle amministrazioni, che sono così incentivate a consentire l'accesso.