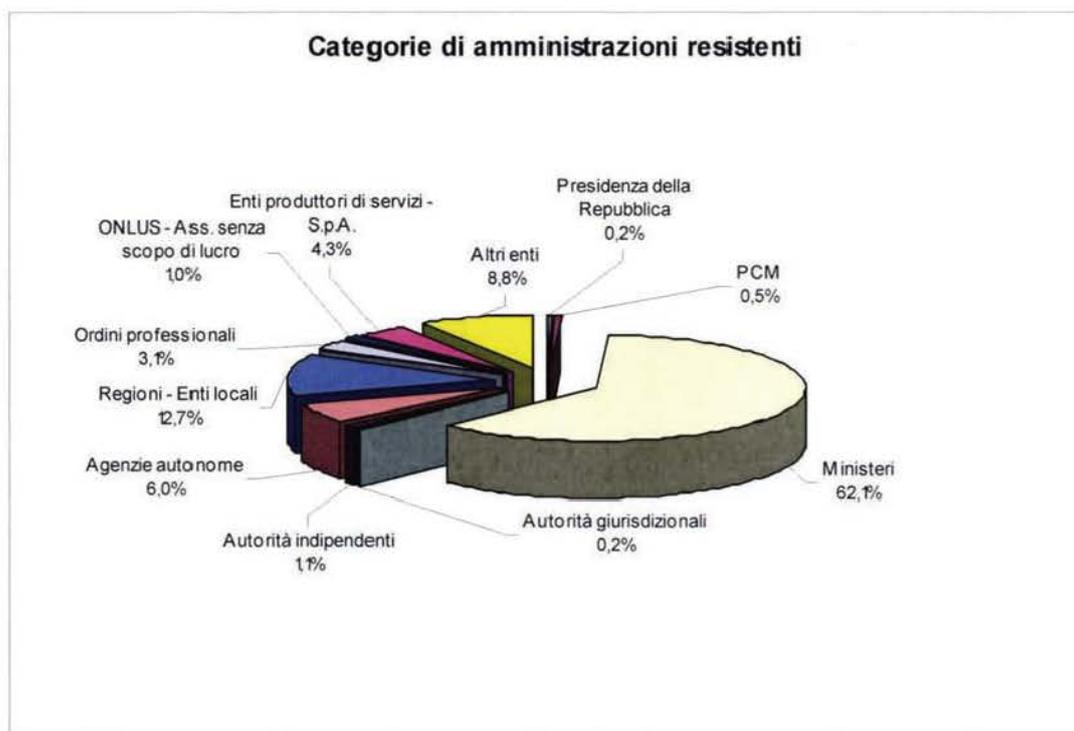


Figura 25: categorie di amministrazioni resistenti nel 2013

Osservando la **Figura 25** si possono comparare le diverse amministrazioni resistenti rispetto ai ricorsi presentati nel 2013

La percentuale di ricorsi rivolta contro i ministeri è pari al 62,1% nel 2013. Nel 2012 si era registrato il 46,8% dei ricorsi contro i ministeri, mentre il 62,1% era il dato osservato nel 2011 ed il 68% nel 2010. Quella dei ricorsi contro i ministeri resta, dunque, decisamente la quota maggiore in rapporto al totale di ricorsi rivolti contro le altre amministrazioni.

Si nota un lieve aumento rispetto al 2012 della percentuale di ricorsi presentati nei confronti delle autorità indipendenti, pari nel 2013 solo all'1,1% contro lo 0,6%, del 2012 (nel 2011 erano pari all'1,1%, nell'anno 2010 si era registrato il 2% di ricorsi).

Contro gli ordini professionali, sono stati presentati nel 2013 il 3,1% dei ricorsi, in diminuzione rispetto al 2012, anno in cui si era registrato il 3,5% dei ricorsi, con un netto aumento rispetto all'anno 2011 in cui si erano attestati al 2,3% (1,9% nel 2010).

Infine i ricorsi presentati contro le autorità giurisdizionali sono stati, complessivamente, pari allo 0,2% nel corso dell'anno 2013 in diminuzione rispetto all'anno precedente (i ricorsi erano stati lo 0,3% nel 2012 e 0,9% nel 2011).

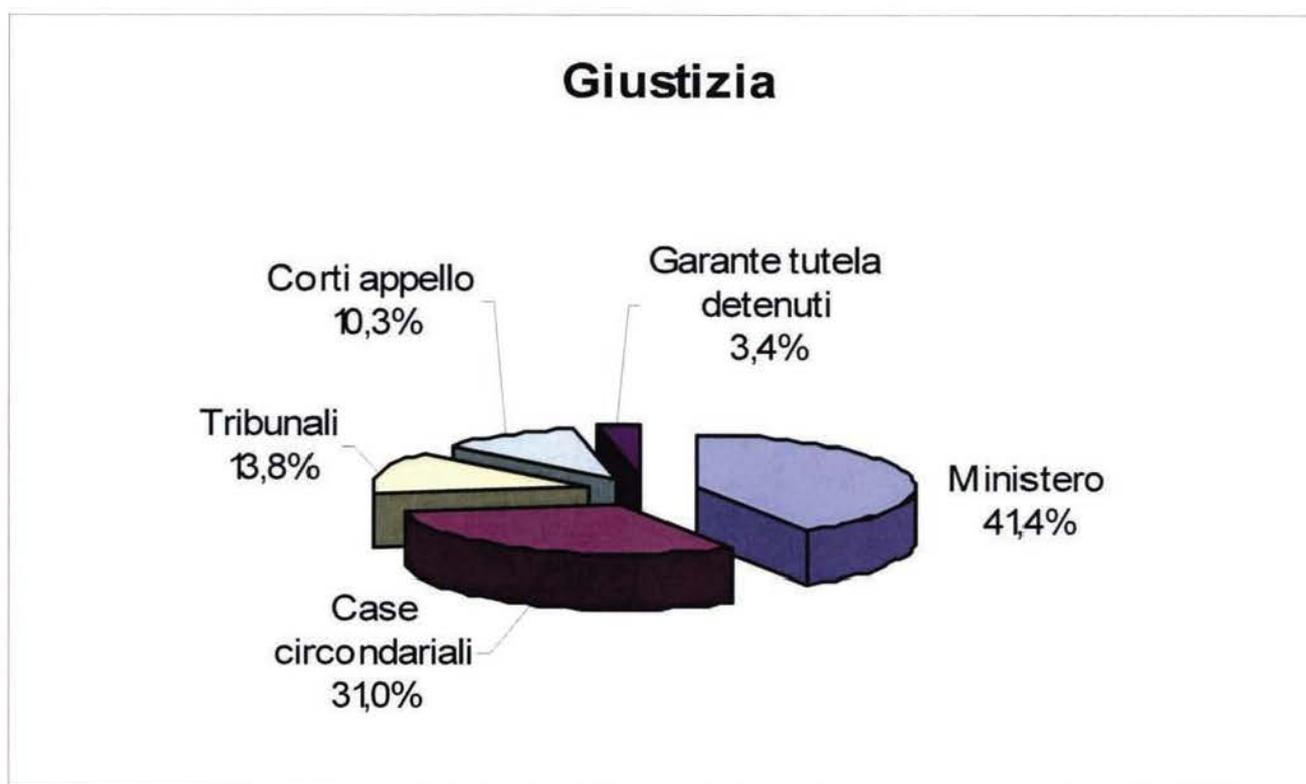
La seguente **figura 26** mostra il dettaglio dei ricorsi presentati contro gli ordini professionali nell'anno 2013. In particolare, il 34,5% dei ricorsi è rivolto avverso i dinieghi di accesso dei Consigli degli Ordini degli avvocati, il 20,7% contro l'Ordine degli ingegneri, il 17,2% contro l'Ordine dei geologi, il 13,8% contro l'Ordine degli architetti. Una percentuale di ricorsi pari al 6,9 è contro l'Ordine dei medici. Stessa percentuale di ricorsi è stata rivolta contro e l'Ordine dei periti.

Figura 26: Ricorsi contro gli ordini professionali nel 2013



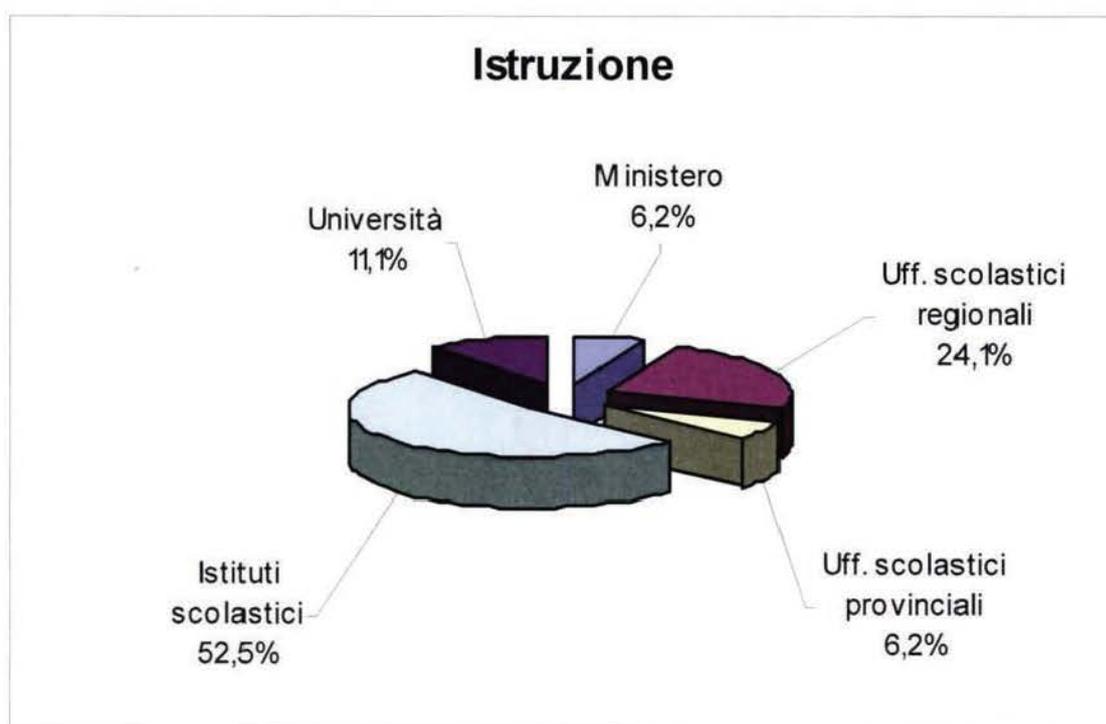
Nella **figura 27** di cui sotto, sono riportati, in percentuale, i ricorsi presentati contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della Giustizia nel 2013. In particolare, il 41,4% dei ricorsi è rivolto contro il Ministero della giustizia, il 31% contro i dinieghi di accesso delle case circondariali, il 13,8% contro i Tribunali, il 10,3% contro le Corti d'appello, il 3,4% contro il Garante della tutela dei detenuti.

Figura 27: Ricorsi contro il Ministero della Giustizia nel 2013



La **figura 28** elenca nel dettaglio i ricorsi presentati nel 2013 contro il **Ministero dell'istruzione**, distinti tra sede centrale, uffici periferici e istituti scolastici. In particolare, si può osservare che solo il 6,2% dei ricorsi è stato presentato contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca. La maggior parte dei ricorsi è rivolto avverso i dinieghi d'accesso degli istituti scolastici che registrano il 52,5% dei gravami. Il 24,1% dei ricorsi è rivolto contro gli Uffici scolastici regionali, l'11,1% contro le Università e il 6,2% contro gli uffici scolastici provinciali.

Figura 28: ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione nel 2013



Contro il **Ministero della salute** sono stati presentati il 12,8% dei ricorsi rivolti nel 2013 contro i dinieghi di accesso ai documenti nel settore sanitario. Il 15,4% dei ricorsi è rivolto contro gli ospedali, il 28,2% contro le ASL. Medesima percentuale del 28,2% contro l'INAIL. Il 5% contro il Tribunale del malato. Contro l'Istituto superiore di sanità, le case di cura l'Agenzia del farmaco e le USR è stata registrata la medesima percentuale di ricorsi pari allo 2,6%.

Figura 29: ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2013

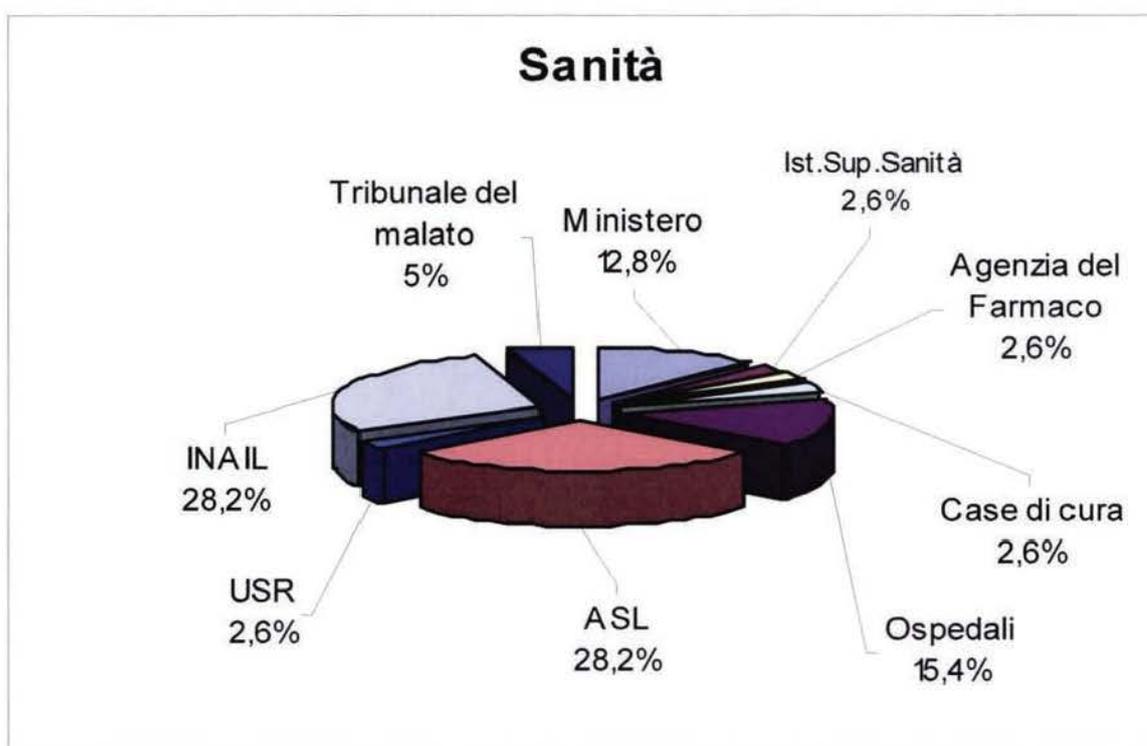
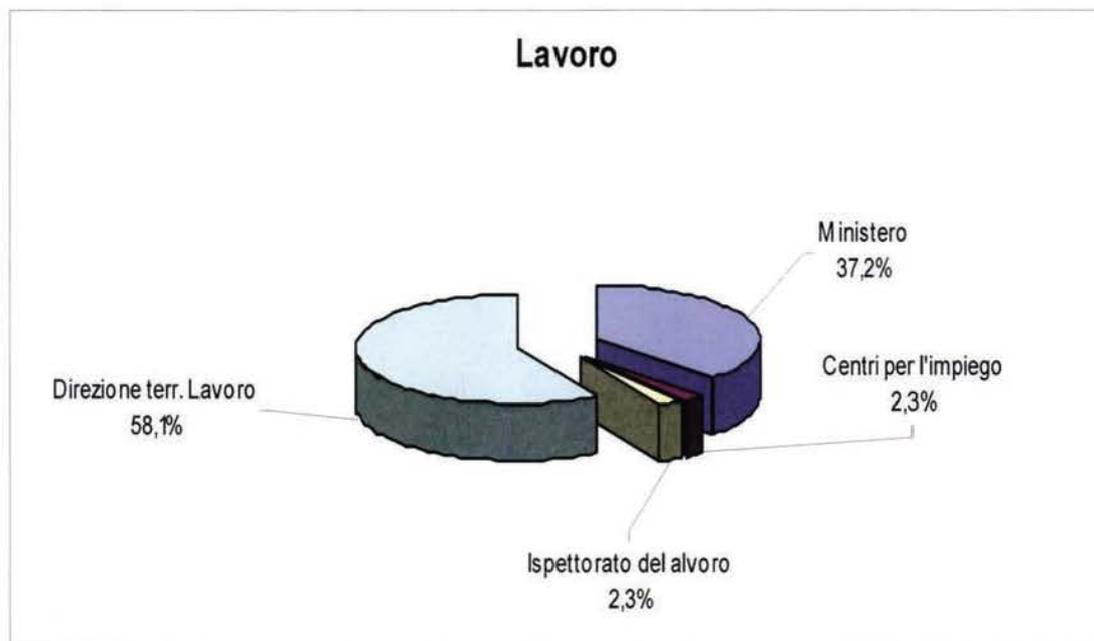


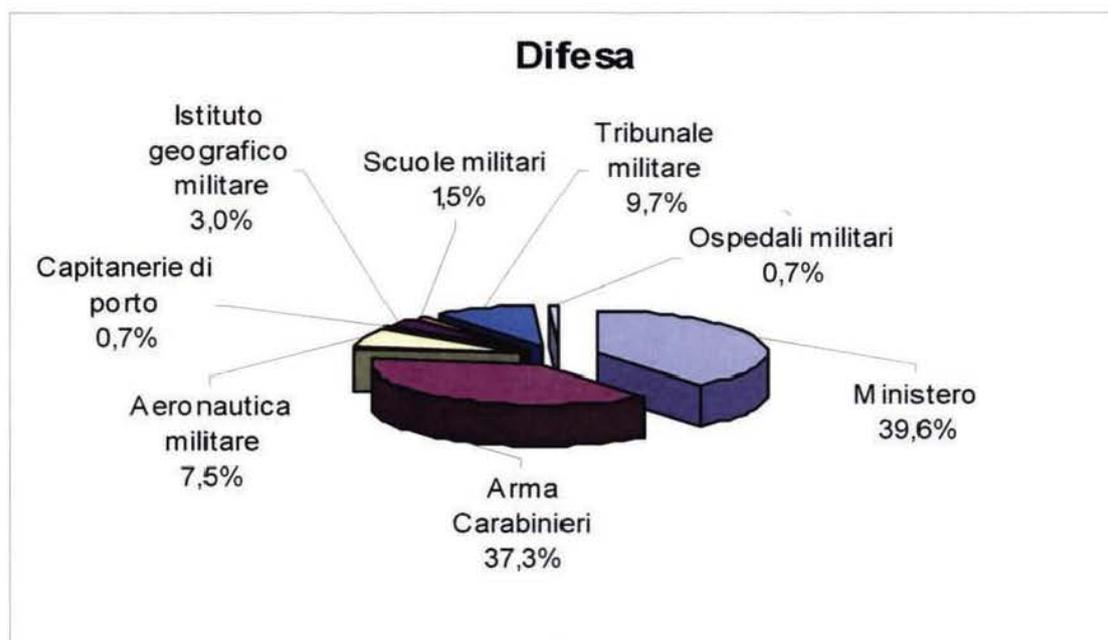
Figura 30: Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2013

La maggior parte dei ricorsi contro il Ministero del lavoro, come si evince nella **figura 30**, è rivolta contro le Direzioni territoriali del lavoro, per una percentuale pari al 58,1%.

Il 37,2% dei ricorsi è rivolto contro la sede centrale del Dicastero, il 2,3% contro i Centri per l'impiego. Medesima percentuale di ricorsi contro l'Ispettorato del lavoro.

Nella **Figura 31** sono riportati nel dettaglio i ricorsi presentati nel 2013 avverso il Ministero della difesa.

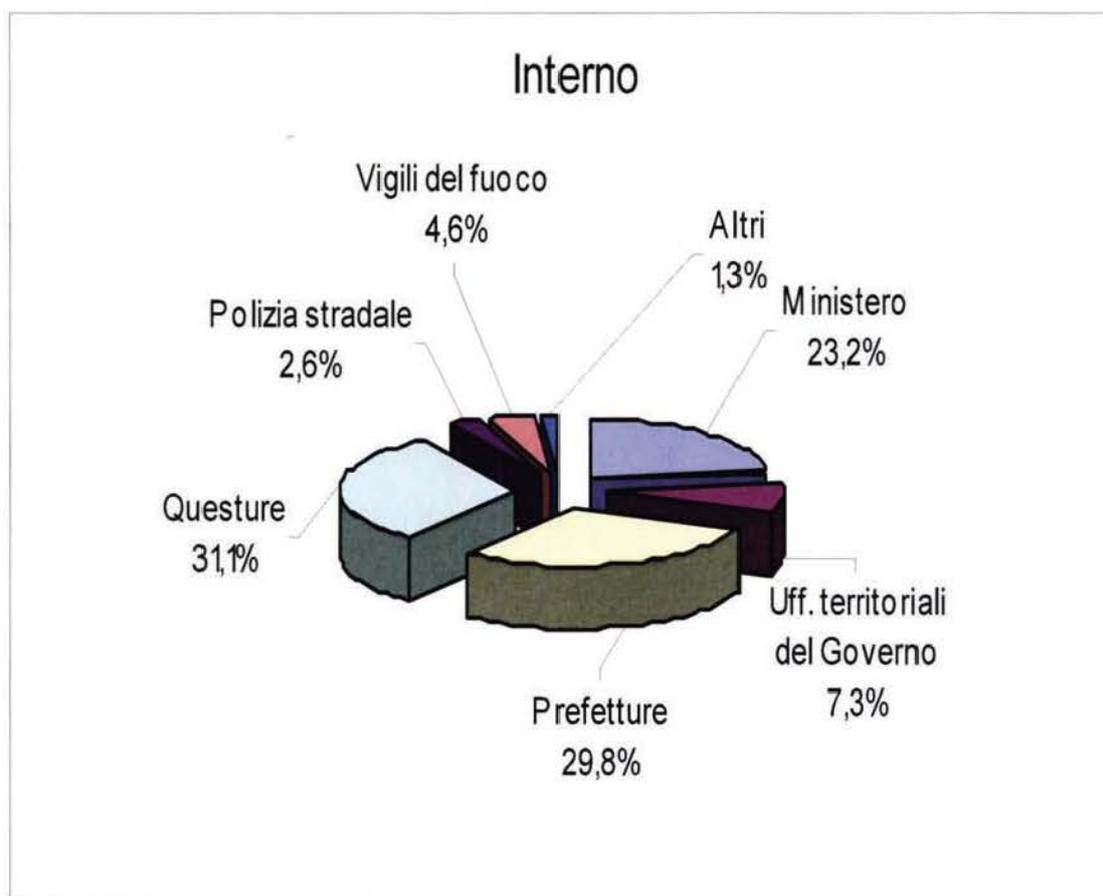
Figura 31 ricorsi contro il Ministero difesa



Nel 39,6% dei casi i ricorsi sono rivolti contro la sede centrale del Ministero. Il 37,3% contro l'Arma dei carabinieri. Il 15% dei ricorsi contro le scuole militari, il 9,7% contro i tribunali militari, il 7,5% contro l'Aeronautica militare, il 3% contro l'Istituto geografico militare, l'1,5% contro le scuole militari. Infine, contro le Capitanerie di porto e gli ospedali militari, la percentuale di ricorsi è pari allo 0,7%.

L'andamento dei ricorsi contro il Ministero dell'interno è descritto nella **figura 32**. Il 31,1% dei ricorsi è rivolto contro le Questure, il 29,8% contro le Prefetture, il 23,2% contro il Ministero, il 7,3% contro gli Uffici territoriali del governo, il 4,6% contro i Vigili del fuoco e il 2,6% contro la Polizia stradale.

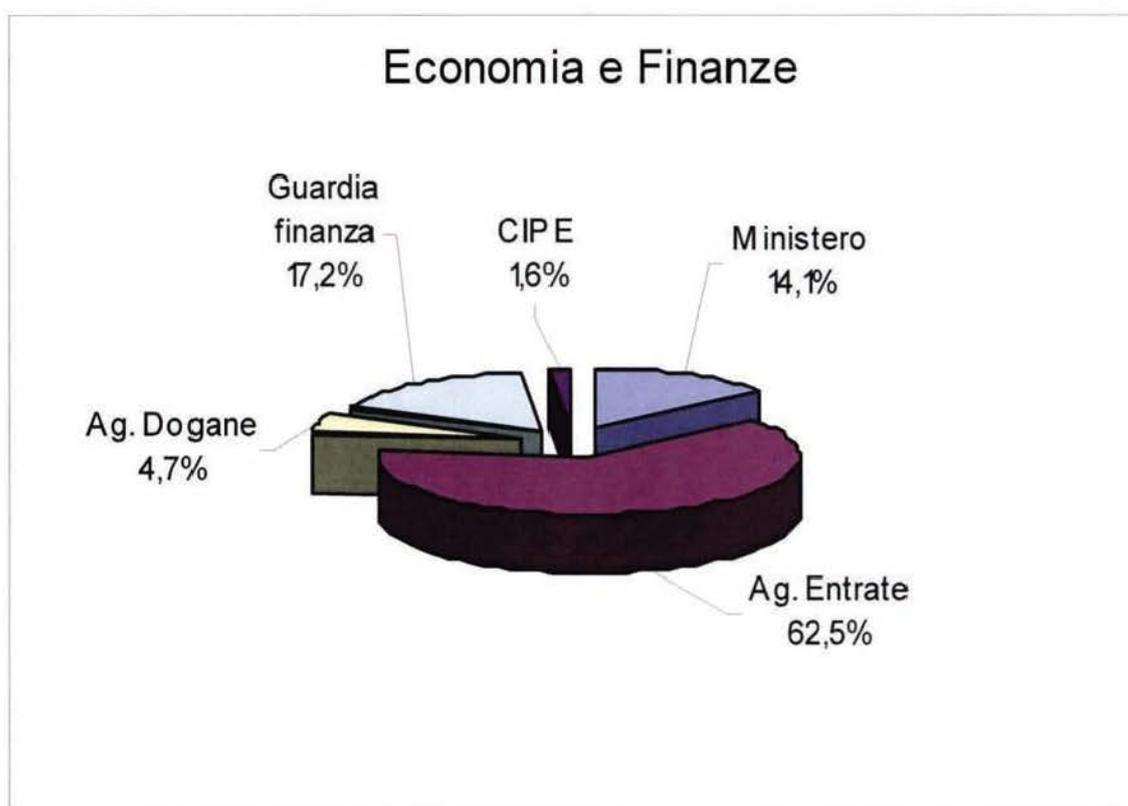
FIGURA 32 I ricorsi Contro il Ministero dell'interno nel 2013



Nella seguente **Figura 33** sono riportati i ricorsi presentati nel settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze nel 2013.

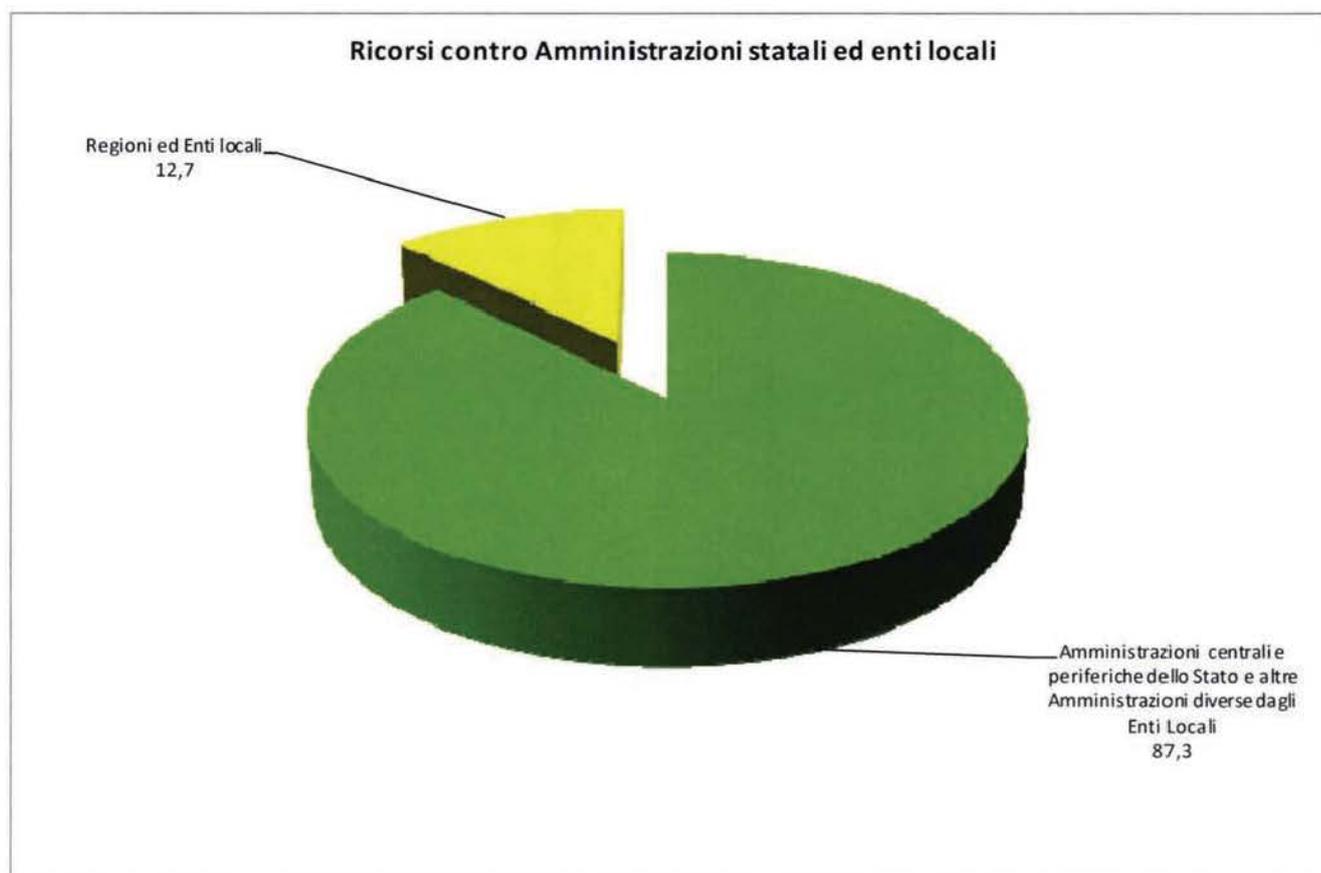
In particolare, si osserva che il 62,5% dei ricorsi è rivolto contro l'Agenzia delle entrate. Il 17,2% dei ricorsi è contro la Guardia di finanza. Il 14,1% è rivolto avverso i dinieghi d'accesso del Ministero dell'Economia e finanze. Il 4,7% contro l'Agenzia delle Dogane, l'1,6% contro il CIPE.

Figura 33: ricorsi nel settore dell'economia e delle finanze nel 2013



Nella seguente **Figura 34** sono raffrontati i ricorsi presentati contro le amministrazioni locali rispetto a quelli avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Osservando la figura si evince un aumento percentuale nell'anno 2013 dei ricorsi contro Regioni ed Enti locali rispetto all'anno precedente. In particolare, nel 2013 il 12,7% dei ricorsi è stato rivolto contro regioni ed enti locali, e l'87,3% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e altre amministrazioni ed enti diversi dagli enti locali. (Nel 2012 il 10,3% dei ricorsi era stato rivolto contro Regioni ed enti locali e l'89,7% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali. 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 e delle altre amministrazioni diverse dagli enti locali).

Figura 34: ricorsi contro Amministrazioni statali ed enti locali nel 2013



Ai sensi dell'articolo 25, della legge n. 241 del 1990, la Commissione per l'accesso è competente a decidere sui ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, mentre è riservata al difensore civico la competenza a decidere sui ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso degli enti locali. Tuttavia, al fine di evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, la Commissione riconosce la propria competenza in caso di assenza totale del Difensore civico, sia a livello Provinciale, sia a livello regionale.

Come si è visto nelle precedenti **Figure 24, 25 e 34**, nel 2013 il 12,7 % dei ricorsi è stato rivolto avverso le amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali) e il restante 87,3% contro le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali. Nel 2012, il 10,3% dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso, era rivolto contro Enti locali. Nel 2011 si era registrato un totale dei ricorsi avverso Regioni, Province, Enti locali e ASL pari al 10,8%.

Fino al 2010, La Commissione per l'accesso aveva sempre dichiarato l'inammissibilità, per incompetenza, dei ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso degli enti locali, senza mai entrare nel merito, essendo gli stessi rimessi alla cognizione del difensore civico.

Nell'anno 2013, la Commissione per l'accesso - confermando il proprio orientamento già consolidato nel corso degli anni 2011 e 2012 e in considerazione sia del fatto che il difensore civico è stato abolito a livello comunale (con la legge finanziaria per il 2010) sia della non uniforme diffusione della figura del difensore civico provinciale e regionale, (specialmente in alcune regioni del meridione dove si riscontra la totale carenza di difensori civici sia provinciali che regionali) - ha stabilito di 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 accertata del difensore civico, sia a livello provinciale sia a livello regionale.

A ciò aggiungasi che la Commissione resta, comunque, un punto di riferimento fondamentale in materia di accesso ai documenti anche a livello di Enti locali regolarmente forniti di difensore civico, continuando sempre ad esprimersi in tale ambito, in sede consultiva, e orientando in tal modo gli organi di governo delle amministrazioni locali, specialmente con riferimento al peculiare diritto di accesso spettante ai cittadini residenti e ai consiglieri comunali e provinciali, ai sensi del TUEL.

7.5 La distribuzione geografica dei ricorsi

Nel 2013, il numero più alto di ricorsi è stato presentato avverso le amministrazioni del centro. In particolare, come si vede nella **figura 35**, il 47,5% dei ricorsi è rivolto avverso i dinieghi d'accesso degli Enti siti nelle regioni del centro Italia, mentre, solo il 27,3% è rivolto contro le amministrazioni del Nord e appena il 25,2 contro gli enti del Sud.

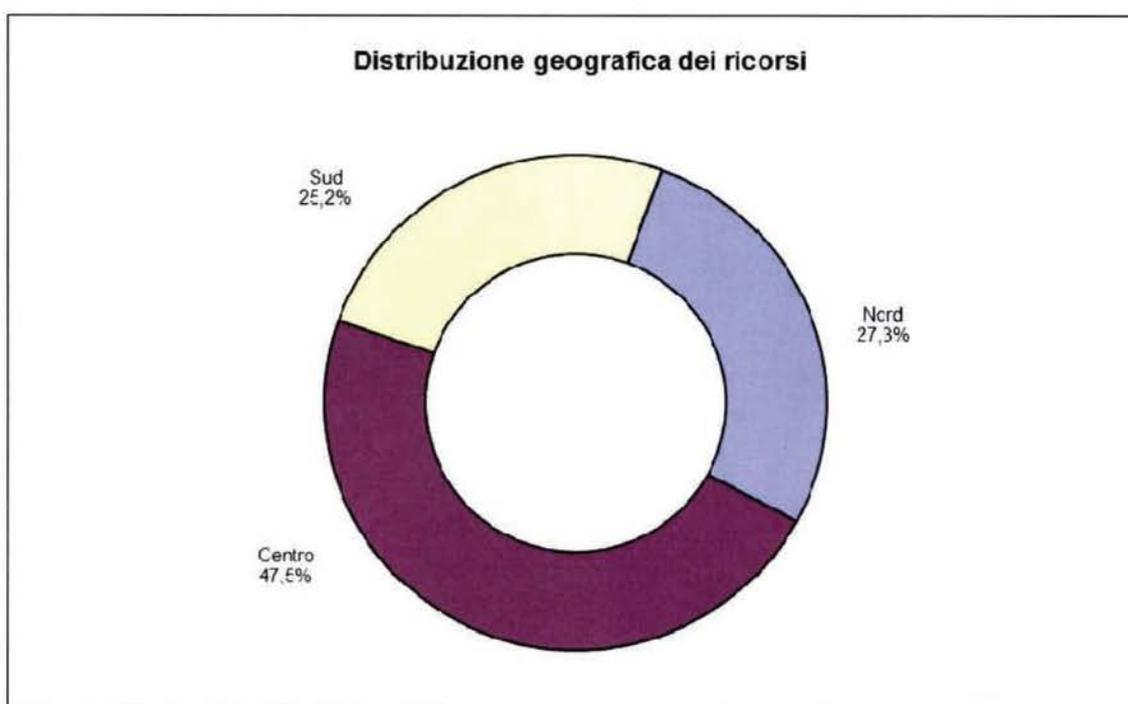
Anche nei precedenti anni 2012, 2011, 2010, 2009, la distribuzione per ambito territoriale dei ricorsi registrava una prevalenza del Centro, ma il Sud registrava sempre una percentuale di ricorsi più elevata rispetto al Nord.

In particolare, nel 2012 il 52% dei ricorsi era stato rivolto contro le amministrazioni del centro, il 27,4% contro le amministrazioni del Sud e il 20,1% contro le amministrazioni del Nord.

Nell'anno 2013, per la prima volta, i ricorsi presentati contro le amministrazioni del Nord Italia sono stati in percentuale più numerosi rispetto a quelli presentati nel Sud.

La netta prevalenza dei ricorsi presentati al Centro deriva in gran parte dalla presenza a Roma delle sedi centrali delle amministrazioni Ministeriali, avverso le quali è molto elevata la percentuale di ricorsi, anche se nel 2013 si è registrata una flessione di tali ricorsi che sono scesi al 47,5% (nel 2013 erano pari al 52%).

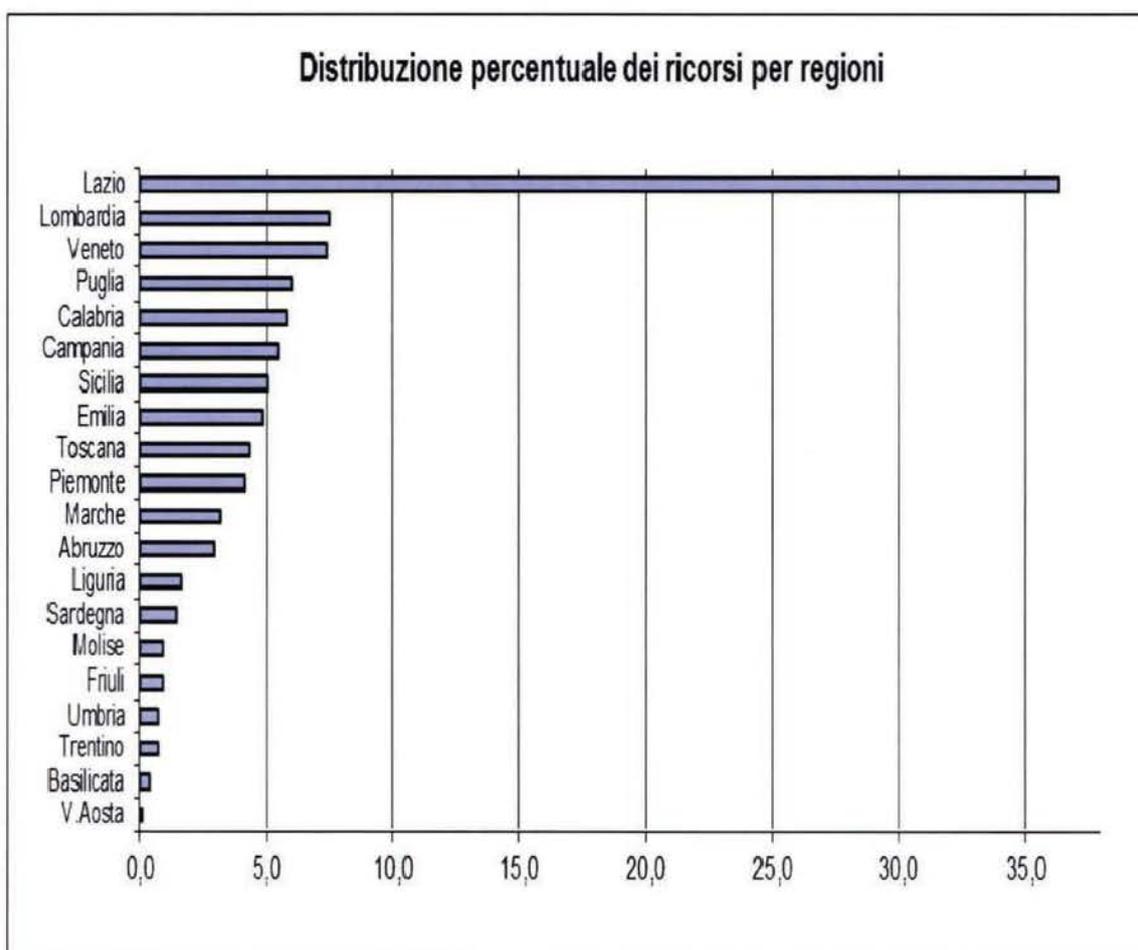
Figura 35: distribuzione geografica dei ricorsi nel 2013



Nella seguente **figura 36** è riportato il dettaglio dei ricorsi presentato in ogni singola Regione.

La Regione in cui si sono registrati più ricorsi è il Lazio. Ciò deriva, come detto, principalmente dal fatto che a Roma vi sono le sedi centrali dei Ministeri, delle Agenzie autonome e delle autorità indipendenti.

Figura 36: Percentuale di ricorsi per Regione



Seguono, dopo il Lazio, che ha registrato una percentuale di ricorsi pari al 36,3 %, la Lombardia con il 7,5 dei ricorsi ed il Veneto con il 7,4. Quindi, al quarto posto si posiziona la Puglia con il 6% di ricorsi. La Calabria registra il 5,8% dei ricorsi, seguita dalla Campania con il 5,5% e dalla Sicilia con il 5,1%. Nei confronti delle amministrazioni con sede nell'Emilia Romagna sono stati presentati il 4,9% dei ricorsi, seguono la Toscana con il 4,3%, il Piemonte con il 4,1%, le Marche con il 3,2%, l'Abruzzo con il 3%, la Liguria con l'1,7%, la Sardegna con l'1,5%. L'Umbria e il Trentino Alto Adige registrano lo 0,7% di ricorsi, la Basilicata lo 0,4% e la Val d'Aosta lo 0,1% dei ricorsi.

8 Le decisioni della Commissione

Ai sensi dell'articolo 12, del D.p.r. n.164 del 2006, la Commissione per l'accesso : *a)* dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente; *b)* dichiara inammissibile il ricorso proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera *b)*, della legge; *c)* dichiara inammissibile il ricorso privo dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4; *d)* esamina e decide nel merito il ricorso in ogni altro caso.

Lo stesso articolo 12 stabilisce che la decisione di irricevibilità o di inammissibilità del ricorso non preclude la facoltà di riproporre la richiesta d'accesso e quella di proporre il ricorso alla Commissione avverso le nuove determinazioni o il nuovo comportamento del soggetto che detiene il documento.

8.1 Effetti della decisione favorevole

In caso di accoglimento del ricorso da parte della Commissione per l'accesso, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990 e 12, comma 9 del d.P.R. n. 184 del 2006, grava sull'amministrazione resistente l'onere del riesame del diniego, entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della decisione, nei sensi e nei limiti indicati nella decisione stessa.

All'esito del riesame, l'Amministrazione che ha adottato il provvedimento di diniego d'accesso (tacito o espresso) impugnato potrà emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato.

Secondo costante orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato, la motivazione a sostegno della conferma del diniego d'accesso non può, comunque, essere meramente confermativa dell'atto impugnato, ma deve dare conto in modo esplicito delle argomentazioni logico-giuridiche su cui si fonda il superamento delle argomentazioni contenute nella decisione favorevole della Commissione per l'accesso.

Qualora l'amministrazione resistente non emani il provvedimento motivato, confermativo del diniego, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione della Commissione per l'accesso, sempre ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della citata legge, l'accesso è consentito.

L'eventuale silenzio dell'amministrazione acquista dunque valore di silenzio assenso e l'accesso ai documenti non potrà più essere impedito.

Tuttavia, in caso d'inadempienza da parte dell'amministrazione, la Commissione per l'accesso è sfornita di efficaci poteri coercitivi e per ottenere

l'ottemperanza all'obbligo di concedere l'accesso. Il ricorrente si dovrà quindi necessariamente rivolgere al TAR.

8.2 La carenza di poteri coercitivi, sostitutivi o sanzionatori in capo alla Commissione in caso di inadempienza o inerzia dell'Amministrazione resistente

Sul problema dell'inottemperanza dell'amministrazione a fronte della decisione della Commissione che abbia riconosciuto il diritto di accesso agli atti si è più volte pronunciata la Commissione per l'accesso nel corso del 2013, sempre confermando il difetto di poteri ordinatori in capo alla Commissione ed indicando la competenza specifica del giudice amministrativo.

In particolare, la Commissione ha ribadito che: in caso di perdurante ritardo dell'amministrazione nel concedere l'accesso, pur dopo una decisione favorevole al cittadino in sede di ricorso, la Commissione - nell'esercizio della propria attività consultiva o giustiziale - non può obbligare l'amministrazione, difettando in capo alla prima poteri ordinatori nei confronti della p.a. (ex art. 25 L. n. 241/90), fatta salva l'eventuale possibilità del cittadino di adire il competente Giudice amministrativo, dotato di poteri coercitivi per dare attuazione concreta al diritto di accesso. (Parere 2.6 del 29 maggio 2012).

Al riguardo, come già riferito nelle relazioni al Parlamento degli anni precedenti, la Commissione ritiene di dover nuovamente sottolineare che tale carenza di poteri, di fatto, in molti casi, finisce con l'inficiare la piena efficacia dello strumento di tutela amministrativa, costringendo il cittadino, per ottenere l'accesso a doversi comunque rivolgere all'autorità giurisdizionale.

Si auspica, pertanto, un opportuno intervento del legislatore atto a dotare la Commissione per l'accesso dei poteri coercitivi, sostitutivi o sanzionatori necessari ad ottenere dalle amministrazioni inadempienti l'accesso alla documentazione richiesta dai cittadini, in caso di accoglimento dei ricorsi, anche al fine di potenziare ulteriormente la deflazione³³ del contenzioso dinanzi ai Tar in materia d'accesso ai documenti amministrativi, con conseguente, connesso ulteriore risparmio di risorse finanziarie per l'erario.

³³ Per i dati sugli effetti deflattivi dell'attività giustiziale svolta nel 2013 dalla Commissione per l'accesso, vedi capitolo 7, paragrafo 7.1 figure 19 e 20.

9. Le funzioni consultive e di proposta della Commissione per l'accesso – I pareri

La Commissione per l'accesso, nell'espletamento dei propri compiti di vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, esercitati ai sensi dell'articolo 27, della legge n. 241 del 1990 e dell'articolo 11 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, esprime **pareri** per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990, per l'individuazione dei casi di esclusione del diritto di accesso, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso.

Figura 37: Numero di pareri per regione nel 2013

