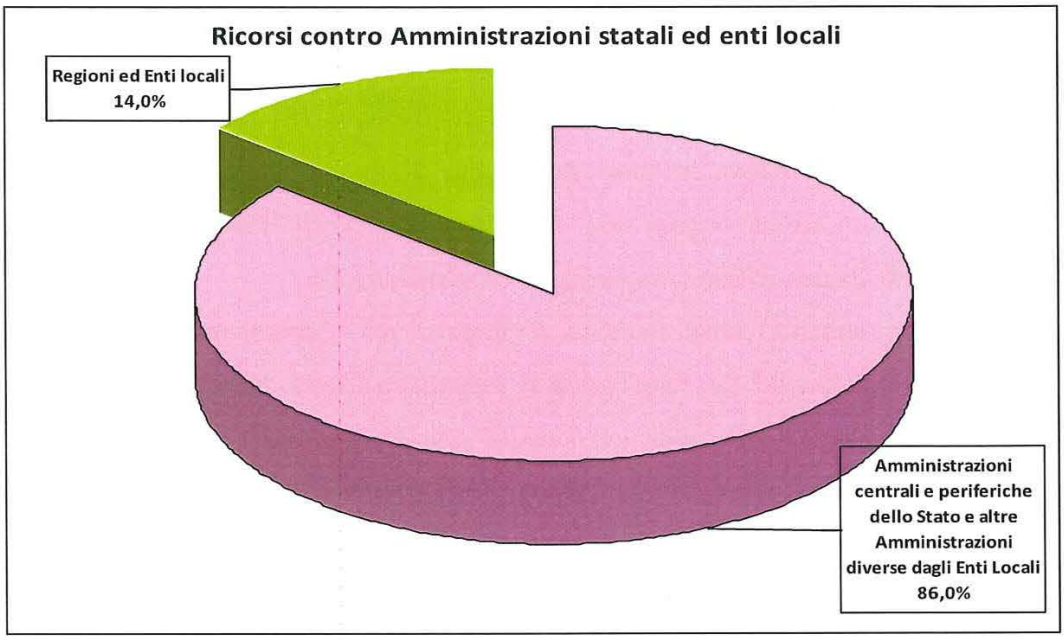
Figura 22: Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale nel 2016



4. Gli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale dell'attività giustiziale della commissione per l'accesso

Il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 25 della legge n. 241 del 1990 e 12 del d.P.R. n. 184 del 2006, costituisce un rimedio amministrativo, in tutto assimilabile al ricorso gerarchico improprio, in quanto rivolto ad un organo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

Tale assunto è ormai assodato, in forza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, secondo cui: "*non sussiste in astratto alcun motivo giuridico per escluder 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'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 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 (anche esso configurabile come ricorso gerarchico improprio).*"[42]

Anche il T.A.R. Lazio 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 per l'accesso, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale, osservando in particolare 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'actio 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*". [43]

Tale strumento di tutela offerto al cittadino, non solo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso nei confronti dell'amministrazione pubblica, ma, tenuto

[42] Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938.
[43] T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675.

anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, contribuisce anche ad una consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale, come illustrato dalla seguenti **Figure 23 e 24,** dalle quali si evince che **su un totale di 8691 ricorsi trattati dal 2006 al 2016**, solamente **146** decisioni della Commissione per l'accesso sono state successivamente impugnate dinanzi al TAR.

In particolare **nel 2016 su 1405 ricorsi esaminati, sono state impugnate solamente 15 decisioni della Commissione per l'accesso al TAR** (nel corso dell'anno 2015 le decisioni impugnate al TAR erano state 16 su 1270 ricorsi; nel corso del 2014 erano 15 su 1181 e nel 2013 erano 19 su un totale di 1095 ricorsi).

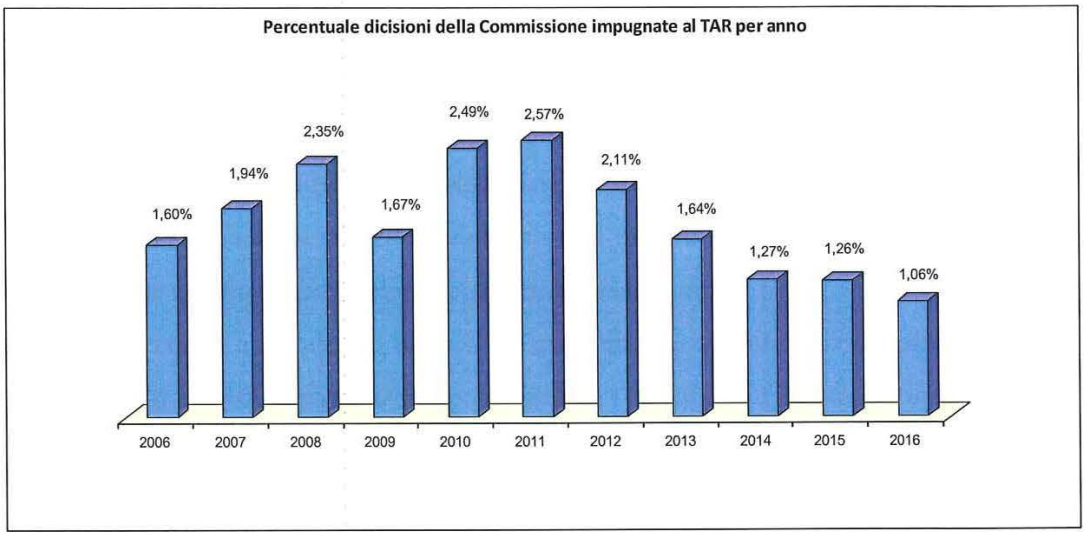
Il rapporto medio tra decisioni della Commissione e ricorsi al TAR nell'arco temporale che va dal 2006 al 2016 è pari all' 1,68% di decisioni impugnate in sede giurisdizionale.

Nell'anno 2016 il tasso di ricorsi in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione è stato pari all'1,06%(nel 2015 il tasso di impugnative al Tar è stato dell'1,26%, in lieve diminuzione rispetto a quello registrato nell'anno 2014, in cui si era registrato già un decremento del tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione; nel 2014 il dato si era attestato sull'1,27% a fronte dell'1,64%del 2013, del 2,11% del 2012 e del 2,76% registrato nell'anno 2011).

Figura 23: Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso dinanzi al TAR

RICORSI DECISI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO			
EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO IN MATERIA D'ACCESSO DINANZI AL TAR			
La Commissione, dall'entrata in vigore del DPR 184/2006 sino a tutto il 2016 ha trattato **8691** ricorsi ed in tale arco temporale **solo 146 decisioni sono state impugnate al TAR**			
RICORSI decisi dalla COMMISSIONE		**RICORSI AL TAR**	**RAPPORTO TRA RICORSI AL TAR E RICORSI ALLA COMMISSIONE**
ANNO 2006 (2°sem.)	125	2	1,60%
ANNO 2007	361	7	1,94%
ANNO 2008	426	10	2,35%
ANNO 2009	479	8	1,67%
ANNO 2010	603	15	2,49%
ANNO 2011	701	18	2,57%
ANNO 2012	1045	22	2,11%
ANNO 2013	1095	18	1,64%
ANNO 2014	1181	15	1,27%
ANNO 2015	1270	16	1,26%
ANNO 2016	**1405**	**15**	**1,06%**
TOTALE	**8691**	**146**	**1,68%**

Figura 24: Decisioni della Commissione per l'accesso impugnate al TAR



Dal grafico riportato nella figura 22, si evince che, dopo una prima tendenza all'aumento del tasso di impugnativa delle decisioni della Commissione per l'accesso dinanzi al TAR, che abbraccia l'arco temporale compreso tra l'anno 2006[44], e il 2008, si osserva un deciso decremento delle impugnative dinanzi al TAR delle decisioni della Commissione nell'anno 2009. I ricorsi al TAR contro le decisioni della Commissione riprendono però a crescere nuovamente nell'anno 2010 e restano pressocché stabili nell'anno 2011, se pur in lieve aumento.

Dal successivo anno 2012 il dato percentuale ha ricominciato a decrescere costantemente fino al 2016, in cui la percentuale di decisioni della Commissione per l'accesso impugnate al TAR tocca il valore minimo, diminuendo, rispetto all'anno precedente dello 0,20% e passando dall'1,26% del 2015 all'1,06% del 2016.

La deflazione del contenzioso amministrativo in materia d'accesso, costituisce uno dei risultati positivi raggiunti dalla Commissione per l'accesso. Altro importante obbiettivo raggiunto è la sempre maggiore diffusione presso gli utenti della conoscenza dello strumento del ricorso alla Commissione per l'accesso, che

[44] Anno in cui sono state attribuite per la prima volta alla Commissione per l'accesso le funzioni giustiziali a seguito delle modifiche alla legge n. 241/90 introdotte dalla legge n. 15 del 2005 e dell'entrata in vigore del DPR n. 184/2016

costituisce ormai un forma di tutela in sede amministrativa agevolmente azionata da una molteplicità sempre maggiore di cittadini.

I dati sin qui illustrati nella presente relazione attestano il pieno successo riscosso presso i cittadini-utenti dall'attività giustiziale della Commissione per l'accesso che, nonostante la riduzione del numero dei componenti ed il taglio delle risorse finanziarie ad essa destinate (dal 2010 i componenti della Commissione operano a titolo onorifico e completamente non retribuito, senza percepire alcun compenso, ne rimborso per l'attività svolta) **ha esaminato e deciso, negli ultimi sette anni una media di più di mille ricorsi all'anno** e **nel 2016 è arrivata a riceverne ben 1405, esaminando, in media, circa 93 ricorsi per ogni singola riunione plenaria** .

5. Gli interventi della commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27, comma 5 della legge n. 241 del 1990

Oltre all'attività giustiziale, descritta nei capitoli che precedono, l'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 affida alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi anche funzioni di intervento e monitoraggio sull'applicazione del principio di trasparenza, nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni nonché funzioni consultive in materia di diritto d'accesso.

In particolare, il comma 5 del citato articolo 27 prevede che la Commissione, oltre ad adottare le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4 della stessa legge n. 241 del 1990, vigili affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla legge.

Lo svolgimento di tale funzione è attuato in modo specifico attraverso lo strumento dell'intervento, azionato dalla Commissione, su istanza dei cittadini, nei confronti delle pubbliche amministrazioni sia centrali che periferiche.

In sostanza, l'intervento della Commissione consiste nell'invio di una richiesta rivolta all'amministrazione ritenuta, su segnalazione del cittadino-utente, poco trasparente, di fornire tutte le informazioni e i chiarimenti necessari, entro un termine di trenta giorni.

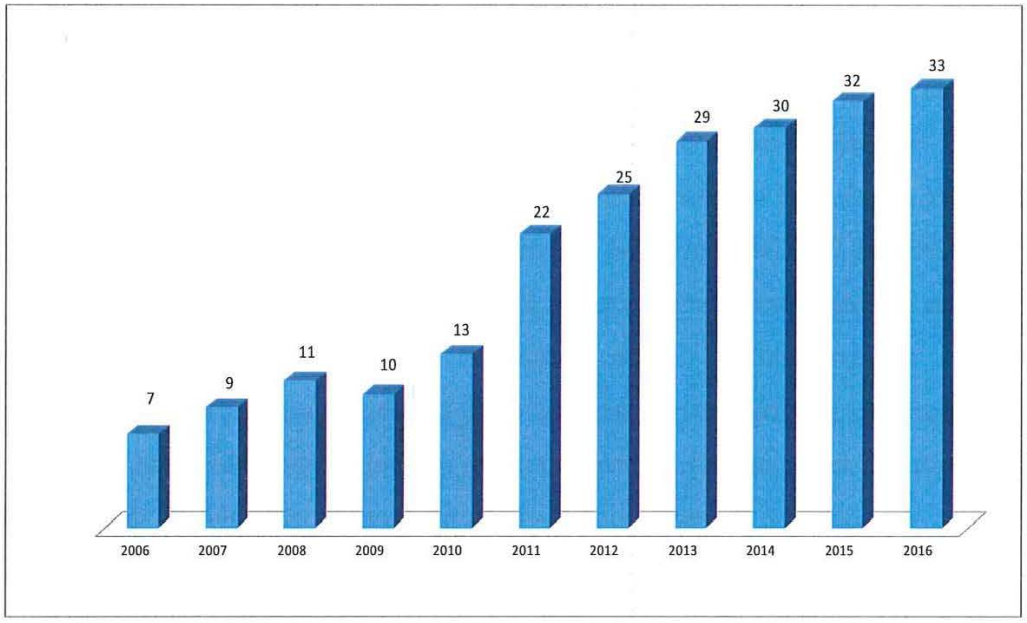
5.1 Gli interventi della Commissione nel 2016

Nella **figura 25** che segue sono riportati gli andamenti degli interventi della Commissione per l'accesso dall'anno 2006 al 2016.

Nell'anno 2016 la Commissione ha effettuato 33 interventi, rispondendo ad altrettanti cittadini lamentatisi della poca trasparenza delle amministrazioni interpellate (nel 2015 erano stati 32; nel 2014, le richieste di intervento trattate erano state 30 e nel precedente anno 2013 erano 29; nel 2012 erano stati 25, in aumento rispetto a quelli effettuati nel corso del 2011 che erano stati in totale 22, a loro volta in netto aumento rispetto all'anno 2010 in cui se ne contavano in tutto 13).

Come si evince chiaramente dal grafico riportato nella figura qui di seguito, anche in questo settore di attività, si registra un incremento costante dei lavori della Commissione per l'accesso.

Figura 25: Gli interventi della Commissione dal 2006 al 2016



5.2 La procedura

La procedura seguita dalla Commissione per gli interventi ex articolo 27 della legge n. 241 del 1990 è molto semplice.

A seguito della richiesta di intervento del cittadino che lamenti la mancata osservanza delle norme in materia di accesso e trasparenza da parte dell'Amministrazione pubblica, viene inviata una richiesta, a firma del Presidente della Commissione per l'accesso, all'amministrazione stessa, sollecitandola a far pervenire alla Commissione dettagliati chiarimenti, ai fini della definizione della pratica e specificando che, ai sensi del citato articolo 27, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la Commissione ha il compito di vigilare "affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione" con il rispetto dei limiti fissati dalla legge e che ai sensi del comma 6, "*tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato*".

Solitamente le amministrazioni interpellate rispondono nei termini stabiliti e l'intervento si conclude con la trasmissione, direttamente al cittadino richiedente, di tutte le informazione e gli atti acquisiti dalla Commissione.

Pur non disponendo la Commissione di poteri coercitivi né sanzionatori, spesso, all'intervento segue la concreta adozione dell'atto richiesto, in corretta applicazione della legislazione in materia d'accesso e trasparenza, salvo quando l'amministrazione interpellata non faccia presente l'impossibilità di dar corso alla richiesta della Commissione, perché questa sia già stata soddisfatta pienamente o perché il richiedente non abbia rappresentato correttamente i fatti, o, ancora, perché la richiesta d'accesso possa in concreto costituire una forma di controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione, escluso dalla legge n. 241 del 1990, alla verifica della cui applicazione è limitata la competenza della Commissione per l'accesso, che non può, invece, intervenire in materia di accesso civico e civico

generalizzato, ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dalla legge n. 150 del 2015 e dal d. lgs. n. 87 del 2016[45].

[45] Il d.l.gs. n. 87 del 2016 ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, esercitatile da parte di tutti i cittadini su tutti i documenti, i dati e le informazioni detenute dall'amministrazione, senza la necessità della sussistenza di un interesse concreto ed attuale ad accedere in capo al soggetto richiedente che incontra i soli limiti oggettivi elencati tassativamente dell'articolo *5-bis* del d.lgs. n.33/2013, nel testo modificato dal citato d.lgs n.87 /2016. Lo stesso d.lgs.n.87/2016 ha comunque espressamente mantenuto in vigore la disciplina dettata dal capo V della legge n. 241/'90 con riferimento all'esercizio del diritto d'accesso ai documenti da parte dei soggetti direttamente interessati

6. Le funzioni consultive della commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241/90

La Commissione per l'accesso, oltre alle funzioni giustiziali di cui all'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990,[46] nell'espletamento del proprio ruolo di vigilanza sull'attuazione del principio di trasparenza e di piena conoscibilità dell'azione amministrativa - esercitato 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.

I pareri espressi dalla Commissione per l'accesso non sono né obbligatori né vincolanti.

La richiesta di parere alla Commissione per l'accesso non sospende il termine di trenta giorni previsto per provvedere sulle richieste d'accesso agli atti.

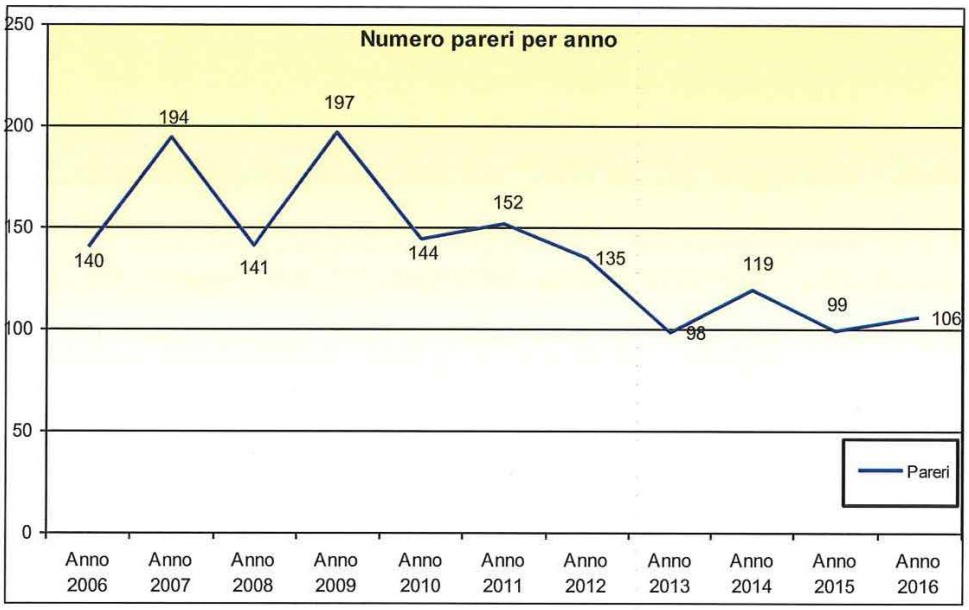
La Commissione, oltre che alle richieste di parere delle Amministrazioni pubbliche, risponde anche ai quesiti in materia di accesso posti dai privati cittadini.

6.1 I pareri nel 2016

Nell'anno 2016 sono stati sottoposti all'esame della Commissione per l'accesso 106 pareri. Il dato è in aumento rispetto a quello registrato nel 2015, anno in cui i pareri erano trattati erano stati 99 (mentre nel 2014 i pareri erano 119 e nel 2013 erano 98). Per un esame nel dettaglio dell'andamento delle richieste di parere esaminate dalla Commissione per l'accesso vedasi la **figura 26** qui di seguito riportata.

[46] L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso è stata descritta nel Capitolo 3 di questa Relazione.

Figura 26: Andamento dei pareri della Commissione dal 2006 al 2016



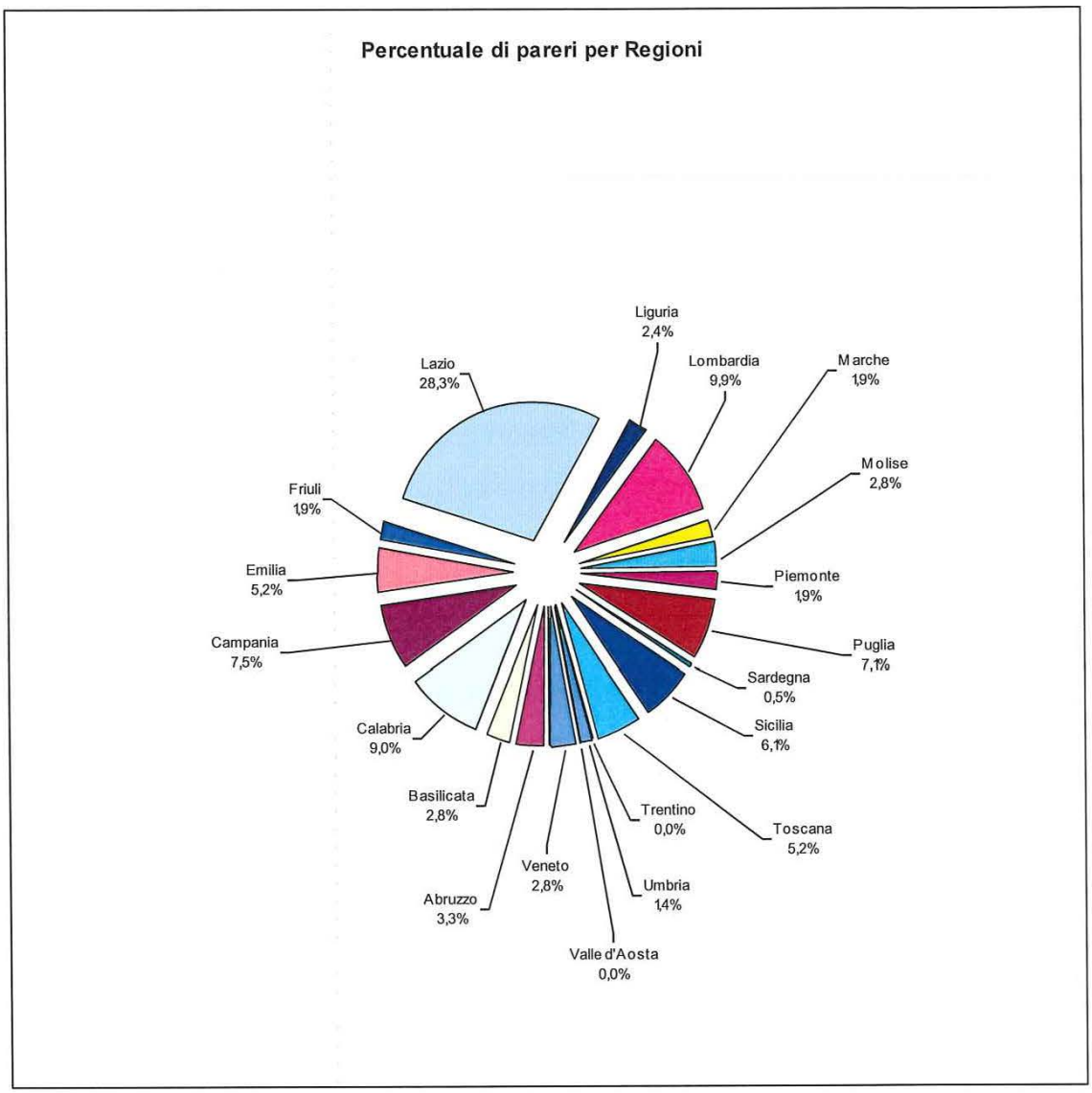
6.2 I Pareri suddivisi per Regione di appartenenza del richiedente

Le differenze nel numero di pareri richiesti da una regione all'altra sono derivanti, in primo luogo dal numero degli abitanti residenti nella regione di riferimento, per cui nelle regioni più popolose è maggiore il numero dei pareri richiesti - come avviene nel Lazio, in Lombardia, in Calabria, in Campania, in Puglia, in Sicilia, in Emilia Romagna e in Toscana, che totalizzano il maggior numero di pareri - sia con riferimento al luogo in cui si trova l'amministrazione interessata alla richiesta del parere (spesso sono le amministrazione centrali dello Stato che hanno sede a Roma a chiedere il parere alla Commissione per l'accesso).

Tuttavia, anche la conoscenza e l'effettiva diffusione nella Regione di riferimento degli strumenti offerti dal legislatore per la tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa ha una diretta ricaduta sul numero di pareri richiesti.

Ad esempio, nelle regioni ove non è operante il difensore civico né a livello locale né a livello provinciale né a livello regionale (Campania, Puglia Calabria e Sicilia) sono tendenzialmente maggiori le richieste di parere alla Commissione per l'accesso.

Figura 27: Distribuzione geografica dei pareri in percentuale nel 2016



Come si può osservare nei grafici riportato nella **figura 27**, anche **nell'anno 2016**, il maggior numero di pareri espresso dalla Commissione per l'accesso si è avuto con riferimento alle **Amministrazioni con sede nel Lazio**, con un dato pari al **28,3%** delle richieste di parere., anche se in calo percentuale rispetto al 33,5% in cui si era registrato nel 2015[47]. Il dato registrato nel 2015 era peraltro già in calo dell'1,5% rispetto a quello osservato nel 2014[48].

La preponderanza di pareri nella regione Lazio deriva in primo luogo dal fatto che a Roma hanno sede i Ministeri, nonché le sedi centrali di tutte le altre amministrazioni statali.

Le amministrazioni con sede in **Lombardia** sono, anche nel 2016, al secondo posto per numero di pareri, con il **9,9%** di richieste.

La **Calabria** è al terzo posto con il 9%. Seguono, in ordine decrescente, la **Campania** con il 7,5% (era al 10,1% nel 2015), la **Puglia** con il **7,1%** dei pareri e la **Sicilia** con il **6,1%. Toscana** ed **Emilia Romagna** hanno registrato **il 5,2** dei pareri. **L'Abruzzo** ha avuto **il 3,3%** dei pareri nel 2016. Le regioni Veneto, Basilicata e Molise si sono attestate al 2,8%. Friuli-Venezia-Giulia , Marche e Piemonte hanno avuto l'1,9% dei pareri nel 2016. L'Umbria si è fermata all'1,4% e la Sardegna allo 0,5%. Trentino Alto Adige e la Val D'Aosta non hanno avuto pareri nel 2016.[49]

[47] Nell'anno 2014, la quantità di pareri resi dalla Commissione per l'accesso a seguito di richieste provenienti dalle Amministrazioni con sede nella regione Lazio è stato pari al 35% del totale, seguita da Lombardia con il 12,6% di pareri; Campania con il 9,2%; Sardegna il 6,7% dei pareri; Puglia e Marche con il 5%; Piemonte, Liguria, Friuli, Emilia Romagna e Abruzzo a pari merito con il 3,4%; Calabria il 2,5, Toscana, Sicilia e Basilicata con l'1,7%; Veneto e Trentino con lo 0,8%. Per Umbria, Val d'Aosta e Molise non erano stati espressi pareri dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2014.

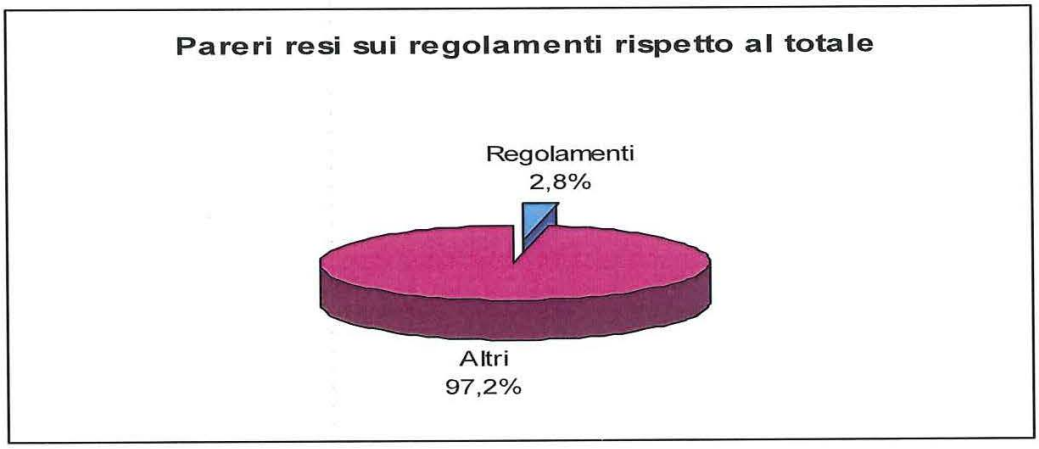
[48] Nell'anno 2013, l'andamento era stato il seguente: Il numero più alto di pareri è stato richiesto nel Lazio, dove si registrava nell'anno di riferimento il 28% delle richieste. Seguivano la Lombardia con il 14% dei pareri, la Campania con il 10,3% e la Sardegna col 7,5%. La Puglia si posizionava al 5 posto con una percentuale di pareri richiesti pari nel 2013 al 5,6%, a pari merito con le Marche. Quindi seguivano Piemonte, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, e Abruzzo a quota 3,7%. Per la Calabria si registrava una quota di pareri pari al 2,8%. Toscana, Sicilia e Basilicata raggiungono ciascuna l'1,9% dei pareri richiesti. Veneto e Trentino sono in coda con solo lo 0,9 % dei pareri.

[49] Nel 2015 l'andamento dei pareri era stato il seguente: il Veneto con 6,1 %, la Puglia e la Liguria con il 5,1%; l'Umbria si attestava nel 2015 al 4% dei pareri, seguita da Toscana, Sicilia ed Emilia Romagna al 3%; erano al 2% Molise Friuli Venezia Giulia e Abruzzo; la Valle D'Aosta, il Piemonte, le Marche, la Calabria, la Basilicata e la Sardegna erano all'1%; il Trentino Alto Adige non ha avuto pareri nel 2015.

6.3 I pareri sui regolamenti delle amministrazioni in materia di diritto d'accesso

La Commissione per l'accesso, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241/'90 esprime, su richiesta delle amministrazioni, il proprio parere, non obbligatorio e non vincolante, sulla conformità dei regolamenti adottati dalle amministrazioni rispetto alla disciplina vigente in materia di accesso ai documenti amministrativi, suggerendo, se necessario, di modificare alcune disposizioni, o, in alcuni casi, di espungerle, quando siano palesemente in contrasto con norme di legge o quando siano da considerare superflue o ripetitive rispetto alla disciplina in vigore nella materia.

Figura 28: Pareri sui regolamenti nel 2016 rispetto al totale



Come si evince dal grafico sopra raffigurato, sul totale delle richieste di parere esaminate dalla Commissione per l'accesso nel corso del 2016, solo il 2,8% ha ad oggetto i regolamenti che disciplinano, nelle singole amministrazioni, i casi di esclusione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi e quelli che regolano le modalità di esercizio del diritto d'accesso.[50]

[50] Nell'anno 2015, solo il 5,1% riguarda i regolamenti che disciplinano nelle singole amministrazioni le modalità di accesso ai documenti amministrativi. Il dato del 2015 risulta in diminuzione rispetto a quello registrato nel 2014 pari al 6,7%. Il dato del 2014 risultava invece in lieve aumento rispetto all'anno precedente. Nel 2013, il 6,5% dei pareri riguardava i regolamenti per l'accesso. Nel 2012, il valore di tali richieste era pari al 7%, mentre nell'anno 2011 il dato era stato pari all'11%.

In effetti, tali richieste di parere risultano, tendenzialmente, sempre più basse rispetto al totale degli altri pareri, in quanto la maggior parte delle amministrazioni si è già dotata, negli anni passati, dei relativi regolamenti in materia d'accesso e, pertanto, diminuiscono progressivamente le richieste di parere alla Commissione in tale ambito.