

SOMMARIO

Introduzione		Pag.	4
1	Composizione della Commissione per l'accesso.....	“	10
	1.1 Composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dall'istituzione al 2015	“	13
	1.2 Composizione attuale.....	“	17
2	Il Ruolo e l'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2015.....	“	19
	2.1 Il ricorso alla Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990 – iter.....	“	25
	2.2 La procedura.....	“	27
	2.3 Le decisioni della Commissione.....	“	29
	2.4 Gli effetti della decisione favorevole - La carenza di poteri coercitivi e/o sanzionatori in capo alla Commissione in caso di inadempienza o inerzia dell'Amministrazione resistente...	“	30
	2.5 Revocazione delle decisioni della Commissione per l'accesso.....	“	33
3	Esito dei ricorsi nell'anno 2015.....	“	43
	3.1 Le amministrazioni resistenti.....	“	48
	3.2 Ricorsi contro gli ordini professionali.....	“	57
	3.3 Ricorsi contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della giustizia.....	“	58
	3.4 Ricorsi contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca.....	“	59
	3.5 Ricorsi contro gli Enti del settore della Salute.....	“	60
	3.6 Ricorsi contro il Ministero del lavoro.....	“	61
	3.7 Ricorsi contro gli enti del settore Difesa.....	“	62
	3.8 Ricorsi contro il Ministero dell'interno.....	“	63
	3.9 Ricorsi contro il Ministero dell'economia e delle finanze.....	“	64
4	La distribuzione geografica dei ricorsi nel 2015.....	“	65
	4.1 Ricorsi divisi per regione.....	“	67
	4.2 Competenza della Commissione sui ricorsi presentati contro gli enti locali in caso di carenza di difensore civico.....	“	69

5	Le funzioni consultive della Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241/90 - Pareri nel 2015	Pag.	72
5.1	I pareri suddivisi per Regione di appartenenza del richiedente.....	“	72
5.2	I pareri sui regolamenti delle amministrazioni in materia di diritto d'accesso.....	“	76
5.3	I richiedenti il parere suddivisi per categorie.....	“	77
5.4	Pareri richiesti dai consiglieri comunali e provinciali.....	“	80
5.5	Inapplicabilità dell'articolo 43 del T.U.E.L. ai consiglieri regionali e ai parlamentari.....	“	83
5.6	I pareri richiesti dalle amministrazioni statali.....	“	86
6	Gli interventi della Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27, comma 5 della legge n. 241 del 1990.....	“	87
6.1	Gli interventi della Commissione nell'anno 2015	“	87
7	Principali tematiche trattate nei pareri resi dalla Commissione per l'accesso nel 2015.....	“	90
7.1	Consiglieri comunali - accesso totale agli atti del Comune ai sensi dell'articolo 43 del T.U.E.L.	“	90
7.2	Consiglieri regionali – inammissibilità della richiesta di accesso – inapplicabilità dell'articolo 43 del T.U.E.L.	“	102
7.3	Costi per l'esercizio del diritto – gratuità dell'accesso – rimborso spese di fotocopie.....	“	103
7.4	Diritto di accesso – limiti.....	“	106
7.5	Documenti sottratti all'accesso.....	“	115
7.6	Documenti accessibili.....	“	116
7.7	Modalità di esercizio del diritto.....	“	125
7.8	Organizzazioni sindacali.....	“	128
8	La struttura di supporto all'attività della Commissione per l'accesso.....	“	134
8.1	Il servizio di supporto e di segreteria della Commissione per l'accesso.....	“	136
8.2	La dematerializzazione dei lavori della Commissione - Il sito intranet riservato ai Componenti della Commissione per la lavorazione telematica dei ricorsi e dei pareri.....	“	138
8.3	Il sito internet www.commissioneaccesso.it	“	149
8.4	Accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2015..	“	149
8.5	Accessi per mese al sito della Commissione.....	“	152
8.6	La casella di posta elettronica certificata (P.E.C.) della Commissione (commissioneaccesso@mailbox.governo.it)...	“	209
8.7	Massimario <i>on line</i> delle decisioni e dei pareri della Commissione.....	“	211

9	Le decisioni rese della Commissione per l'accesso nell'anno 2015.....	Pag.	213
	9.1 Accesso difensivo.....	“	213
	9.2 Accesso endoprocedimentale.....	“	216
	9.3 Competenza della commissione – estensione ai dinieghi degli Enti locali in assenza di difensore civico.....	“	222
	9.4 Concorsi pubblici.....	“	228
	9.5 Diritto all'accesso - titolarità del diritto.....	“	235
	9.6 Documenti accessibili.....	“	239
	9.7 Inammissibilità.....	“	247
	9.8 Interesse all'accesso.....	“	252
	9.9 Limiti all'accesso.....	“	257
	9.10 Organizzazione sindacale.....	“	267
	9.11 Parlamentare – esclusione del diritto di accesso.....	“	270
10	Effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale dell'attività giustiziale della Commissione per l'accesso.....	“	273
	Indice delle Figure.....	“	278

Introduzione

La trasparenza dell'amministrazione, costituisce cardine fondamentale dell'agire pubblico e assume rilievo sia nel senso che è funzionale ad assicurare esigenze di carattere generale quali quelle dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, sia perché da vita, a tutti gli effetti, a posizioni giuridiche soggettive che godono di una specifica tutela riconosciuta dall'ordinamento.

Il diritto di accedere ai documenti in possesso della pubblica amministrazione, al fine di tutelare i propri interessi e di verificare la razionalità e la coerenza delle scelte effettuate dalla pubblica amministrazione è riconosciuto a tutti i cittadini. Con la legge n. 241 del 1990, il segreto ha perso definitivamente la valenza di principio informatore dell'operato della pubblica amministrazione e non occupa più una posizione dominante: è possibile invocare la necessità del segreto solo nei casi in cui vi sia l'esigenza obiettiva e reale di tutelare particolari e delicati interessi pubblici; esigenza che, tra l'altro, deve essere normativamente prevista e ritenuta prevalente sul diritto di accesso¹.

Sulla scia di tali principi, dapprima il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150² ha introdotto il concetto di trasparenza intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni

¹ In tal senso si esprimeva già l'art. 24 della legge n. 241 del 1990 nella sua formulazione originaria, che escludeva l'accesso "per i documenti coperti da segreto di stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1877, n. 801, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento"; principio sostanzialmente confermato dal testo vigente dello stesso articolo, anche se meglio circoscritto e definito, dalla nuova formulazione. La legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, più volte modificata nel corso degli anni dal legislatore, ha segnato una svolta epocale nella concezione dell'azione della Pubblica Amministrazione, delineando il nuovo volto dell'esercizio dei pubblici poteri. Dalla concezione autoritativa del rapporto tra pubblica amministrazione e privato cittadino, si è passati ad una visione delle dinamiche pubblico-privato, in cui i due soggetti si muovono in maniera paritaria e godono della medesima dignità ed è dato nuovo valore alla funzionalizzazione dell'azione amministrativa, che trova la sua ragione d'essere nella efficiente soddisfazione delle esigenze del cittadino-utente con cui si relaziona. In questa nuova visione rientrano sia l'enunciazione dell'obbligo di provvedere della Pubblica Amministrazione, che garantisce i cittadini dall'inerzia dei pubblici poteri, sia la piena responsabilizzazione dei soggetti che agiscono in nome dell'Amministrazione, garantita dalla individuazione del responsabile del procedimento. Gli istituti, introdotti dalla legge n. 241 del 1990, rafforzati dalle modifiche successivamente intervenute¹, volti a garantire maggiore efficacia ed efficienza all'azione amministrativa, consentendo il ricorso a strumenti tratti dal diritto privato, ampliando le ipotesi di partecipazione diretta del cittadino alle scelte operate dall'amministrazione. In tale contesto si inserisce l'introduzione del principio di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, sancito dalla previsione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990. Con l'avvento della legge n. 241 del 1990 è di conseguenza mutato radicalmente il *modus operandi* dell'amministrazione che deve garantire la piena trasparenza del proprio agire, curando l'interesse pubblico in maniera da rendere sempre conoscibile l'iter formativo delle proprie decisioni amministrative, anche al fine di salvaguardare gli interessi privati coinvolti.

² Recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.", pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 254 del 31 ottobre 2009, supplemento ordinario n. 197)

istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolte dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. E, successivamente, **il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33**³, ha sancito il principio generale di trasparenza⁴ - intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni - allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e ha introdotto l'obbligo di pubblicazione - sui siti internet istituzionali delle pubbliche amministrazioni - dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente. Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del menzionato decreto legislativo 33/13, la trasparenza, così intesa, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, di buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali ed integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.⁵

Il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha, da ultimo, modificato il decreto legislativo 33 del 2013, introducendo l'accesso civico c.d. *generalizzato*, che estende la trasparenza a tutti i documenti e le informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, indipendentemente dagli obblighi di pubblicazione, e a prescindere dall'esistenza di un interesse differenziato in capo al richiedente. Restano tuttavia esclusi da tale nuova fattispecie di accesso civico generalizzato tutti quei documenti e quelle informazioni la cui conoscenza possa mettere in pericolo la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, la

³ Recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" (pubblicato nella G.U. n. 80 del 5 aprile 2013). L'art. 5, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha aggiunto al testo originario il nuovo "Capo I *bis* Diritto di accesso a dati e documenti" che ha introdotto la nuova figura di accesso civico, da parte di chiunque, ai dati, documenti ed informazioni detenuti dalle amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (cd. accesso civico generalizzato).

⁴ Vedi l'articolo 1, decreto legislativo n. 33 del 2013.

⁵ Vedi articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 33 del 2013.

sicurezza nazionale, la difesa e le questioni militari, le relazioni internazionali, la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato, la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento, il regolare svolgimento di attività ispettive.⁶ Inoltre, l'accesso civico allargato è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.⁷ Infine, l'accesso civico allargato è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.⁸

Inoltre, restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e, se i limiti all'accesso civico allargato di cui si è detto sopra riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti e comunque, tali limiti si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico, per di più, non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.⁹

E' rimasto, comunque, inalterato l'assetto del diritto d'accesso ai documenti amministrativi così come disciplinato dal dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del

⁶ L'articolo 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013 prevede al comma 1 l'esclusione dall'accesso civico se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

⁷ Il comma 2 dell'articolo 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013 recita: "L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali."

⁸ Vedi comma 3, art. 5-bis, d.lgs. n. 33 del 2013 come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016.

⁹ Si riportano qui di seguito, per completezza, i commi 4, 5 e 6 dell'art.5-bis d.lgs. n. 33 del 2013 come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 "4. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti. 5. I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento. 6. Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative."

1990 e dal DPR 184 del 2006, in quanto, ai sensi del nuovo dispositivo introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, sono espressamente mantenute in vigore “*le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241*” ed è confermata la piena competenza della Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi in tale ambito¹⁰.

L’articolo 27 della legge n. 241 del 1990 attribuisce diverse funzioni alla Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi, che saranno analizzate dettagliatamente nei seguenti capitoli di questa relazione. In particolare, Essa è competente a decidere sui ricorsi avverso i dinieghi di accesso (espresi o taciti) e i differimenti adottati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ai sensi dell’articolo 25, comma 4, della citata legge ed a vigilare sull’attuazione del principio di piena conoscibilità dell’attività della Pubblica Amministrazione, attraverso l’esercizio della propria attività consultiva, ai sensi dell’articolo 27 della stessa legge n.241/90.

Negli ultimi anni, la Commissione per l’accesso è divenuta un riferimento primario in tema di garanzia della trasparenza – sia pur solo nella limitata accezione prevista dalla legge n. 241 del 1990 - non solo per i privati ma anche per le stesse amministrazioni. I dati sui procedimenti attivati innanzi alla Commissione dal 2006 ad oggi non lasciano dubbi sul successo dell’organismo. Il numero dei ricorsi decisi, come si evince dalla tabella e dal grafico sulla attività della Commissione, allegati al presente progetto, è in costante ascesa, chiaro segno della capacità dell’organo di affrontare il delicato problema del bilanciamento del diritto di accesso con le altre situazioni giuridiche soggettive qualificate. Con le sue pronunce, la Commissione interpreta la normativa, definendo i limiti, le modalità di esercizio e il contenuto dell’accesso, anche attraverso un continuo dialogo con le pronunce giurisprudenziali in materia.

Il Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, che ospita la Commissione per l’accesso fin dalla sua istituzione, fornisce il supporto tecnico amministrativo all’organo. Dal 2009, il Dipartimento ha completamente informatizzato i lavori della Commissione per l’accesso, abbandonando, quindi, il sistema classico di fascicolazione

¹⁰ Vedi articolo 4, comma 7, del decreto legislativo n. 33 del 2013. Vedi anche articolo 5, comma 11, del d.lgs 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 che testualmente recita: “*Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241*”

cartacea dei ricorsi e dei documenti connessi a ciascuna delle richieste di parere e dei ricorsi presentati in commissione.

Nell'anno 2015, la Commissione ha visto notevolmente crescere il numero dei ricorsi presentati e delle richieste di parere pervenute. Ciò dimostra certamente una aumentata coscienza da parte dei cittadini del proprio diritto all'accesso ai documenti amministrativi, sempre più riconosciuto come un'esigenza irrinunciabile.

La Commissione per l'accesso, offre, sempre più, lo spazio necessario di dialogo e confronto tra i cittadini e la pubblica amministrazione volto alla piena realizzazione dei principi di controllo democratico, di tutela dei diritti, di trasparenza e imparzialità, sanciti dalla Costituzione.

In particolare, il ricorso alla Commissione per l'accesso per il riesame dei dinieghi ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n.241 del 1990, pur non delineandosi come rimedio alternativo rispetto al ricorso giurisdizionale dinanzi al Tar, ha riscosso, nei circa dieci anni della sua vigenza (tale strumento di tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso ai documenti è entrato in funzione nel 2006 con il vigore del DPR n.184 del 2006) un notevole successo tra i cittadini, non solo per la assoluta semplicità e velocità della procedura che non prevede costi ed è azionabile senza la necessaria assistenza di un difensore, ma anche e soprattutto per l'impegno costante della Commissione per l'accesso che, nonostante il sempre crescente numero di ricorsi presentati ha sempre fornito risposta espressa a tutti i ricorrenti, senza mai far formare il silenzio rigetto previsto al decorrere dei trenta giorni dalla presentazione del ricorso.

I dati relativi ai ricorsi decisi dalla Commissione per l'accesso dal 2006 al 2015, che saranno illustrati nel dettaglio nella presente relazione, mostrano una costante ascesa del lavoro della Commissione. Nel corso dell'anno 2015 sono state trattate 1270 fra decisioni e pareri. Con le sue pronunce la Commissione interpreta la normativa, definendo i limiti, le modalità di esercizio e il contenuto dell'accesso ai documenti amministrativi ed affermando il principio di trasparenza nella P.A..

Tuttavia, se è vero che il principio di trasparenza ha uniformato la prima legge adottata in materia nell'ordinamento italiano (L.7-8-1990 n. 241/90, che per prima ruppe

il tabù del segreto amministrativo discrezionale sino ad allora vigente) vero è anche che tale legge, istitutrice della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, segnò solo una parziale tutela di un principio di trasparenza.

La legge 241/90 introdusse, infatti, soltanto un diritto di accesso ai documenti amministrativi spettante non a chiunque ma solo agli interessati alla tutela di proprie situazioni giuridiche e con espresa esclusione di ogni finalità di controllo generalizzato del pubblico operato.

A tutela di tale diritto in via amministrativa istituì la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

L'evoluzione successiva dell'ordinamento ha segnato, per contro, una piena affermazione del principio di trasparenza, in linea con le più avanzate normative nazionali ed europee come, il Freedom of Information Act statunitense e il trattato di Lisbona.

Nell'ordinamento italiano, in particolare, sono da segnalare, da ultimo, la legge 6 novembre 2012, n. 190, il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e soprattutto, il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

In virtù di tale ultima normativa, che ha introdotto l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato, la trasparenza diventa principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con gli amministrati. Il diritto di accesso, in quanto diritto alla trasparenza spetta a chiunque come strumento di controllo democratico sull'apparato pubblico e misura fondamentale per la prevenzione e il contrasto anticipato della corruzione.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (pur conservata in vita per la tutela di quello che è ormai un limitato settore della trasparenza quale il diritto di accesso ai documenti amministrativi in funzione di tutela di specifici interessi giuridicamente rilevanti) è stata esclusa da ogni competenza in materia di accesso civico e generalizzato dalla normativa sopracitata, che sembra, invece, individuare il garante della trasparenza, intesa come accesso totale, nell'Autorità Nazionale Anticorruzione, il che appare coerente con il nuovo concetto funzionale di trasparenza sopra enunciato.

1. La composizione della Commissione per l'accesso

La composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dalla sua prima costituzione, risalente a 25 anni fa, ha subito nel corso del tempo diverse modifiche.

Inizialmente istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 27 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, ha registrato una prima modifica in applicazione della legge n. 15 del 2005 che ha ridotto il numero dei componenti, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione.

Dal 1991, anno di prima costituzione, al 2005, la Commissione per l'accesso, nominata con decreto del Presidente della Repubblica, era costituita oltre che dal Presidente, da sedici membri, dei quali:

- due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere;
- quattro scelti fra i magistrati e gli avvocati dello Stato, designati dai rispettivi organo d'autogoverno;
- quattro fra i professori di ruolo in materia giuridico – amministrativa;
- quattro fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici.

Successivamente, ricostituita con d.P.C.M. 15 luglio 2005, ai sensi delle modifiche legislative intervenute, risultava composta, oltre che dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che la presiede di diritto dai seguenti componenti:

- due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere;
- quattro fra i magistrati e gli avvocati dello Stato, designati dai rispettivi organo 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 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri;

- 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), membro di diritto.

Sempre a decorrere dall'anno 2005, sono stati nominati, per la prima volta, i cinque esperti a supporto della Commissione medesima, ai sensi dell'art. 27, comma 2, ultimo periodo della citata legge n.241 del 1990.

Da ultimo, a seguito delle modifiche introdotte all'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, dalla legge 9 agosto 2013, n 98, recante *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia"*, è stata prevista un'ulteriore riduzione a soli dieci membri – oltre al Presidente - dei componenti della Commissione, nell'ottica della semplificazione e razionalizzazione.

In particolare, l'articolo 47 *-bis* della citata legge 9 agosto 2013, n. 98, recante la rubrica *(Misure per garantire la piena funzionalità e semplificare l'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi)* ha apportato all'articolo 27, comma 2, della legge n .241 del 1990, che disciplina la composizione della Commissione per l'accesso, le seguenti modificazioni:

- 1) le parole: "è composta da dodici membri" sono sostituite dalle seguenti: "è composta da dieci membri";
- 2) dopo le parole: "quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97," sono inserite le seguenti: "anche in quiescenza,";
- 3) le parole: "due fra i professori di ruolo" sono sostituite dalle seguenti: "e uno scelto fra i professori di ruolo";
- 4) le parole: "e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici" sono soppresse;

Lo stesso articolo 47-bis della legge n. 98 del 2013 ha inserito, dopo il comma 2, dell'articolo 27 della L. n. 241 del 1990, il comma 2-*bis* che recita: "La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti, per tre sedute consecutive, ne determina la decadenza".

Il citato articolo 47-bis, inoltre, al comma 2 prevede che la Commissione per l'accesso, così come da ultimo modificata, è ricostituita entro sessanta giorni dalla data di

entrata in vigore della legge 98 del 2013. Fino alla data di nuova costituzione, la Commissione continua ad operare nella precedente composizione.

Quindi, il comma 3 sempre dell'articolo 47-*bis* ha soppresso il primo periodo del comma 6 dell'articolo 12 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, abrogando il quorum di sette componenti, precedentemente previsto per la regolarità delle sedute.

1.1 Composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dall'istituzione al 2015

Di seguito si riportano, nel dettaglio, le composizioni della Commissione per l'accesso succedutesi nel tempo. Dalla prima istituzione, sino ad oggi si sono succedute ben otto Commissioni per l'accesso.

COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI DAL 1991 AL 2015

Prima Commissione TRIENNIO 1991-1994

D.P.C.M. 31 maggio 1991 (integrato con D.P.C.M. 27 giugno 1991)

Presidente:

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri *pro tempore*.

Componenti:

- Sen. Giorgio GIULIO COVI;
- Sen. Francesco GUZZI;
- On. Augusto Antonio BARBERÀ;
- On. Adriano CIAFFI;
- Prof. Antonio CARULLO, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università di Bologna, con funzioni di Vice Presidente;
- Dott. Silvano COVELLI, Presidente di Sezione della Corte dei Conti;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Segretario Generale dell'Avvocatura Generale dello Stato;
- Dott. Alessandro PAJNO, Consigliere di Stato;
- Prof. Pietro Alberto CAPOTOSTI, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Massimo C. BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Aldo L'IODICE, Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Bari;
- Prof. Ing. Gianni BILLIA, Segretario Generale del Ministero delle Finanze;
- Dott. Cesare VETRELLA, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Mario SERIO, Dirigente Generale dell'Archivio Centrale dello Stato;
- Cons. Vincenzo MARINELLI, Magistrato di Corte d'Appello, sostituito, in quanto dimissionario, dal Cons. Eduardo di SALVO, a far data dal 1994;
- Dott. Elio FELICIANI, Dirigente dell'A.N.A.S. (dimissionario dal 23 dicembre 1993).

A seguito dello scioglimento anticipato della Commissione (art. 27, 3° comma della Legge 241 del 1990) i quattro membri parlamentari sono stati sostituiti, con D.P.C.M. 9 febbraio 1993, con i seguenti:

- Sen. Avv. Maria Giovanna VENTURI;
- Sen. Terzo PIERANI;
- On. Avv. Eugenio TARABINI;
- On. Prof. Giulio CELJINI.

 Seconda Commissione TRIENNIO 1994-1997

D.P.C.M. 24 novembre 1994

Presidente:Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri *pro tempore***Componenti:**

- Sen. Luigi ROVEDA;
- Sen. Antonella BRUNO GANERI;
- On. Mario FERRARA;
- On. Vincenzo NESPOLI;
- Prof. Carlo MEZZANOTTE, Ordinario di Diritto Costituzionale presso la Libera Università Internazionale Studi Sociali;
- Dott. Silvino COVELLI, Presidente di Sezione della Corte dei Conti;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Segretario Generale dell'Avvocatura dello Stato;
- Dott. Alessandro PAJNO, Consigliere di Stato;
- Dott. Eduardo di SALVO, Sostituto Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione;
- Prof. Achille MELONCELLI, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico dell'Economia presso la Terza Università di Roma;
- Prof. Massimo C. BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Aldo LOIODICE, Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Bari;
- Dott. Cesare VITRELLA, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Mario SERIO, Dirigente Generale dell'Archivio Centrale dello Stato;
- Dott. Giorgio TINO, Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

 Terza Commissione TRIENNIO 1998-2001

D.P.C.M. 17 marzo 1998

Presidente:Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri *pro tempore***Componenti:**

- Sen. Ernesto MAGGI;
- Sen. Palmiro UCCHIELLI;
- On. Pietro CAROTTI;
- On. Paolo MAMMOLA;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato dello Stato;
- Dott. Giuseppe SEVERINI, Consigliere di Stato;
- Dott. Gaetano D'AURIA, Consigliere della Corte dei Conti;
- Prof. C. Massimo BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Marcello CLARICH, Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università di Siena;
- Prof. Andrea PISANESCHI, Straordinario di Diritto Pubblico presso l'Università di Siena;
- Prof. Giulio VESPERINI, Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università della Tuscia di Viterbo;
- Dott.ssa Anna GARGANO, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Giovanni CALOSSO, Dirigente Generale dell'Istituto nazionale di Statistica;
- Dott.ssa Pia MARCONI, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Giorgio TINO, Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

Con D.P.C.M. in data 12 giugno 1998, la composizione della Commissione è stata integrata con il Consigliere di Cassazione Dott. Giancarlo CAPALDO.

In data 17 novembre 1998, è stato confermato Vice Presidente della Commissione (ex art.2 del regolamento interno) l'Avv. Ignazio F. CARAMAZZA.

Quarta Commissione TRIENNIO 2002-2005

D.P.C.M. 24 maggio 2002 (integrato con D.P.C.M. 8 novembre 2002 e con D.P.C.M. 29 novembre 2002)

Presidente:Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri *pro tempore***Componenti:**

- Sen. Alejandro LONGHI;
- Sen. Ida DENTAMARO;
- On. Pierantonio ZANETTIN;
- On. Giorgio CONTI;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Vice Avvocato Generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Prof. Dott. Luigi COSSU, Presidente di sezione del TAR Lazio;
- Dott. Giorgio PUTTI, Consigliere della Corte dei Conti;
- Dott. Achille MELONCELLI, Consigliere di Cassazione;
- Prof. Cesare Massimo BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università degli studi "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Aldo SANDULLI, Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli studi di Urbino;
- Prof. Claudio FRANCIINI, Ordinario di Diritto Pubblico presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata;
- Prof. Giulio VESPERINI, Straordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli studi di Viterbo - La Tuscia;
- Dott. Ferruccio SEPE, Dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Alberto STANCANELLI, Dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Antonio BIGI, Dirigente di seconda fascia del ruolo unico dei dirigenti designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, Dirigente di seconda fascia del ruolo unico dei dirigenti designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con D.P.C.M. 8 novembre 2002 il Dott. Antonio NADDIO, dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato nominato componente della Commissione, in sostituzione del Dott. Alberto STANCANELLI dimissionario.

Con D.P.C.M. 29 novembre 2002, il Sen. Luciano MODICA è stato nominato componente della Commissione, in sostituzione del Sen. Alejandro LONGHI, dimissionario.

Quinta Commissione TRIENNIO 2005-2008

D.P.C.M. 15 luglio 2005 (integrato con D.P.C.M. 22 settembre 2006, con D.P.C.M. 3 agosto 2007 e con D.P.C.M. 23 novembre 2007)

Presidente:Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, con funzioni di Presidente della Commissione.**Componenti:**

- Sen. Luciano MAGNALBÒ;
- Sen. Luciano MODICA;
- On. Gianclaudio BRISSA;
- On. Pierantonio ZANETTIN;
- Cons. Gianpiero Paolo CIRILLO, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Cons. Tommaso ALIBRANDI, Presidente di sezione del Consiglio di Stato;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di vice Presidente della Commissione;
- Dott. Salvatore RUSSO, Presidente di sezione del Tribunale di Nocera Inferiore;

- Cons. Giorgio PUTTI, Consigliere della Corte dei conti;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Roma Tre;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, Dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa.

A seguito di fine legislatura, con DPCM 22 settembre 2006, la composizione è stata così modificata:

- Cons. Luigi GALLUCCI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Emilio Nicola BUCCHICO;
- Sen. Edoardo POLLASTRI;
- On. Fabio BARBATELLA;
- On. Giancarlo TAURINI.

Sesta Commissione TRIENNIO 2008-2011

D.P.C.M. 28 agosto 2008 (integrato con D.P.C.M. 27 marzo 2009)

Presidente:

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dott. Gianni LETTA.

Componenti:

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Gennaro CORONELLA;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO;
- On. Daniela SBROLLINI;
- On. Roberto SPECIALE;
- Cons. Salvatore GIACCHETTI, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato;
- Avv. Ignazio F. CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Cons. Ivan DI MUSSO, Consigliere della Corte dei conti;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Diritto amministrativo nella facoltà di Giurisprudenza e direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa;
- Dott. Marco MANCINI, Magistrato ordinario (nominato con DPCM 27 marzo 2009).

Settima Commissione TRIENNIO 2011-2014

D.P.C.M. 8/9/2011

Presidente:

Sottosegretario di Stato Cons. Paolo PELUFFO.

Componenti:

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Gennaro CORONELLA;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO;
- On. Daniela SBROLLINI;
- On. Roberto SPECIALE;
- Pres. Cesare MASTROCOLA, presidente di sezione TAR Abruzzo;