

La formulazione originaria dell'art. 27 della legge n. 241 del 1990, istitutivo della Commissione, deriva dalle disposizioni contenute nello schema di disegno di legge, elaborato dalla Commissione Nigro, a metà degli anni ottanta, per la revisione dei procedimenti amministrativi ed il miglioramento dei rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione.

A venti anni dalla sua istituzione, la Commissione risulta oggi ampiamente trasformata, nell'ambito di una generale riforma della legge sul procedimento amministrativo, a seguito, soprattutto, dell'entrata in vigore della legge 15 febbraio 2005, n. 15 e del d.P.R. 12 aprile 2006 n. 184. Quest'ultimo, in particolare, ha completato, a livello regolamentare, la riforma introdotta dalla legge n. 15 del 2005, disciplinando, nel dettaglio, i profili funzionali della Commissione.

Attualmente, tale organo è titolare di due importanti funzioni: quella di vigilanza e quella giustiziale.

Confermando quanto già previsto dal testo originario della legge n. 241 del 1990, la riforma del 2005 ha mantenuto il fondamentale compito della Commissione di vigilare "affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione" (art. 27, comma 5, della legge n. 241 del 1990).

Tale attività si estrinseca in una funzione consultiva consistente nel formulare pareri sia sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'art. 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990, relativi alla determinazione dei documenti sottratti all'accesso, sia su quelli attinenti all'esercizio ed all'organizzazione del diritto di accesso.

Quest'attività si pone a metà strada fra il ruolo consultivo e quello propositivo, ed è finalizzata al coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e ad uniformare l'applicazione dei relativi principi. La Commissione esercita, altresì, la propria funzione consultiva anche sulle richieste di parere formulate da cittadini o da società e società private, nonché da altre amministrazioni.

La Commissione svolge anche un'importante funzione propositiva nei confronti del Governo, cui può evidenziare la necessità di modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso secondo quanto previsto dall'art. 27, comma 5 prima citato.

Nell'ambito dei compiti di vigilanza rientra anche la funzione di intervento presso i soggetti di diritto pubblico e di diritto privato, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, cui sono rivolte istanze di accesso. Infatti, in ottemperanza a quanto disposto dall'attuale quadro normativo, 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.

Innovando la disciplina posta dall'originario testo della legge n. 241 del 1990 e dal precedente regolamento sul diritto di accesso, l'art. 17 comma 1, letto a) del 1a legge n. 15 del 2005, ha profondamente modificato l'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, attribuendo alla Commissione, accanto alla funzione di vigilanza, una nuova funzione di natura giustiziale.

L'art. 25, comma 4, prevede, in particolare, che, in caso di diniego ovvero di differimento dell'accesso proposto da amministrazioni statali, centrali o periferiche, il richiedente possa presentare, in alternativa alla presentazione del ricorso giudiziale, ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Il ricorso deve essere presentato alla Commissione, a pena di irricevibilità (ex art. 12, comma 7, letto a) del d.P.R. n. 184 del 2006), nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento di diniego o di differimento, ovvero dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta di accesso (art. 12, comma 2, d.P.R. n. 184/2006), mediante invio di una raccomandata con avviso di ricevimento, nonché per via fax o per via telematica in conformità alla normativa vigente (art. 12, comma 1).

Il procedimento è piuttosto snello e richiede un formalismo minimo. La decisione della Commissione è comunicata alle parti ed al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato nel termine di trenta giorni – decorsi i quali si forma il silenzio rigetto – e, sempre nel termine di trenta giorni dalla comunicazione della decisione, l'amministrazione (o il soggetto di diritto privato assoggettato alla normativa sull'accesso) che ha adottato il provvedimento impugnato può emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato da quanto previsto dall'art. 25, comma 4 della legge, così impedendo (nuovamente) al cittadino la visione dei documenti richiesti cd in relazione ai quali l'accesso è stato dichiarato legittimo dalla Commissione.

L'attribuzione di tale nuova funzione ha comportato un aggravio di lavoro per la Commissione ed a fronte di ciò il legislatore del 2005 ha introdotto la previsione di un compenso per i componenti.

La Commissione si riunisce, fatta salva la pausa feriale estiva, una volta ogni tre settimane, portando in adunanza circa quaranta ricorsi e dieci pareri.

Il rimedio esperibile innanzi la Commissione è stato qualificato come ricorso gerarchico improprio (CdS VI 27 maggio 2003 n. 2938; Tar Lazio Roma Sez. I, 5 maggio 2008 n. 3675).

La relazione ministeriale accenna anche ad una natura giuridica della Commissione come autorità amministrativa indipendente, pur non accedendo a tale tesi ma sottolineando la neutralità e la paragiurisdizionalità delle funzioni della Commissione e sottolinea il rafforzamento in fatto del suo ruolo giustiziale.

Il ruolo della Commissione troverebbe anche una sua copertura nell'ambito dell'ordinamento comunitario alla luce dei principi di trasparenza accolti anche in quell'ordinamento.

In relazione alle ipotesi di riordino degli organi collegiali di cui all'art. 29 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006 n. 248, la relazione sottolinea come la Commissione per l'accesso sia stata esclusa dal riordino in forza dell'articolo 1 comma 1346 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, che ha stabilito che: "Con decreto del Presidente della Repubblica di cui all'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400 da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede al riordino della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi prevista dall'art. 27 della legge 7 agosto 1990 n. 241, in modo da assicurare un contenimento dei relativi costi non inferiore al 20 per cento delle spese sostenute nell'esercizio del 2006, e prevedendo un riordino e una razionalizzazione delle relative funzioni, anche mediante la soppressione di quelle che possono essere svolte da altri organi.

Con decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2007 n. 157 si è provveduto, quindi, da un lato alla razionalizzazione delle competenze della Commissione (eliminazione del potere sostitutivo nei confronti delle pubbliche amministrazioni che non adottano misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni, come originariamente previsti dall'art. 18, comma 1, della legge n. 241 del 1990) e, dall'altro, alla riduzione del compenso dei componenti.

L'art. 68 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito in legge, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008 n. 133, ha stabilito che gli organismi collegiali di cui sia riconosciuta l'utilità ai sensi dell'art. 29, comma 2 bis del d.l. n. 223 del 2006, possano essere prorogati per un biennio.

Tale disposizione non è stata ritenuta applicabile alla Commissione per l'accesso, il cui riordino era stato operato ai sensi del citato d.P.R. n. 157 del 2007.

Sono quindi stati emanati il d.P.C.M. 28 agosto 2008 (integrato con d.P.C.M. 27 marzo 2009) che ha ricostituito la Commissione per un triennio nonché il d.P.C.M. 24 ottobre 2008 in materia di determinazione dei compensi.

L'art. 6, comma 1, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito in legge, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, al fine di ottenere una riduzione dei costi degli apparati amministrativi e degli organi collegiali, ha disposto che la partecipazione agli organi collegiali di cui all'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008, sia onorifica e dia luogo soltanto al rimborso delle spese sostenute e ad un gettone di presenza non superiore a trenta euro.

Ritiene la relazione che la suddetta disposizione non sia applicabile alla Commissione per l'accesso in forza delle sue specifiche funzioni essenziali a garanzia della legalità dell'amministrazione.

Con parere interlocutorio dell'1 dicembre 2010 la Sezione Prima ha chiesto l'avviso del Dicastero dell'Economia e delle Finanze e del DAGL, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In particolare il DAGL ha ritenuto che la norma di cui all'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 sia insuscettibile di incidere sulla commissione disciplinata da disposizioni che la riguardano in via diretta e che assumono la qualificazione di *lex specialis*.

In particolare nota il DAGL, che la disposizione di cui all'art. 6, comma 1 citata, si rivolge ad organismi collegiali di cui all'art. 68, del d.l. n. 112 del 2008, e segnatamente:

agli organismi istituiti in data antecedente al 30 giugno 2004 da disposizioni legislative od atti amministrativi la cui operatività è finalizzata al raggiungimento di specifici obiettivi o alla definizione di particolari attività previste dai provvedimenti di istituzione e che non abbiano ancora conseguito le predette finalità;

agli organismi istituiti successivamente alla data del 30 giugno 2004 che non operavano da almeno due anni antecedenti alla data di entrata in vigore del d.l. n. 112 del 2008;

agli organismi svolgenti funzioni riconducibili alle competenze previste dai regolamenti di organizzazione per gli uffici di struttura dirigenziale di I e II livello dell'amministrazione presso la quale gli stessi operano ricorrendo, ove vi siano competenze di più amministrazioni, alla conferenza di servizi.

In nessuna di dette categorie rientrerebbe la Commissione per l'accesso.

A tale Commissione sarebbe riferibile la diversa disciplina di cui all'art. 1 comma 1346 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 alla quale è stata data attuazione con il d.P.R. n. 157 del 2007.

In ultimo si sostiene che la Commissione sarebbe anche esclusa dalle eccezioni di cui allo stesso art. 6, comma 1, della legge n. 78/2010 quale commissione che svolge funzioni giustiziali da ritenersi equiparabili alle funzioni giurisdizionali (considerate causa di esclusione dalla partecipazione a mero titolo onorifico).

Il Ministero dell'Economia ha ritenuto che la Commissione sull'accesso fosse in origine ricompresa nell'ambito di applicazione dell'art. 29 della legge n. 223 del 2006, e che la specifica previsione di cui alla legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) non valesse ad esonerarla dalle successive previsioni di contenimento della spesa.

Ha ritenuto che il d.P.C.M. 28 agosto del 2008 di proroga della Commissione per un triennio non trovi una base giuridica sufficiente nell'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008 e che l'art. 6 comma 1 del d.l. n. 78 /2010 sia applicabile alla Commissione per l'accesso, assoggettata alle restrizioni previste per tutti gli organi collegiali, non essendo sufficienti funzioni giustiziali ad esonerasla dall'applicazione di tale articolo.

L'affare è stato in un primo momento rimesso all'Adunanza Generale ai sensi dell'art. 47 del R.D. 21 aprile 1942 n. 444 concernendo l'interpretazione dell'art. 6, comma 1, del d.l. n. 78/2010 questione di interesse generale o di massima che può costituire norma in casi simili e l'Adunanza lo ha rimesso alla Sezione per istruttoria ulteriore.

Successivamente, svolta istruttoria, l'affare è ora chiamato, insieme ad altri analoghi all'adunanza della Commissione speciale del 14 dicembre 2011.

Considerato:

Ritiene il Consiglio che al quesito vada data risposta nel senso che segue.

In particolare, occorre ricordare che l'art. 6 del d.l. n. 78/2010 prevede misure volte alla riduzione dei costi degli organi collegiali: si rende onorifica la partecipazione agli organi collegiali indicati dalla norma (art. 6, comma 1) o la partecipazione ad organi collegiali in enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche (art. 6, comma 2); si dispone la riduzione dei compensi dei componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati (art. 6, comma 3); si prevede che le indennità ed i gettoni dovuti al dipendente pubblico che sia autorizzato a partecipare all'amministrazione o a far parte di collegi sindacali sono corrisposti non al dipendente ma all'amministrazione di cui fa parte (art. 6 comma 4); si pone un limite al numero dei componenti degli organi di amministrazione o di controllo di tutti gli enti pubblici anche economici, e di tutti gli organi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato (art. 6 comma 5) si prevede la riduzione del 10% del compenso dei componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale delle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione e delle società possedute in maniera totalitaria dalle pubbliche amministrazioni nel predetto conto (art. 6 comma 6).

In tale contesto, è rilevante, ai fini del parere, la disposizione di cui all'art. 6 comma 1, che rende onorifica "la partecipazione agli organi collegiali di cui all'art. 68 comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133".

In particolare nota il DAGL che la disposizione di cui all'art. 6, comma 1 citata, si rivolge ad organismi collegiali di cui all'art. 68, del d.l. n. 112 del 2008, e segnatamente:

agli organismi istituiti in data antecedente al 30 giugno 2004 da disposizioni legislative od atti amministrativi la cui operatività è finalizzata al raggiungimento di specifici obiettivi o alla definizione di particolari attività previste dai provvedimenti di istituzione e che non abbiano ancora conseguito le predette finalità;

agli organismi istituiti successivamente alla data del 30 giugno 2004 che non operavano da almeno due anni antecedenti alla data di entrata in vigore del d.l. n. 112 del 2008;

agli organismi svolgenti funzioni riconducibili alle competenze previste dai regolamenti di organizzazione per gli uffici di struttura dirigenziale di I e II livello dell'amministrazione presso la quale gli stessi operano ricorrendo, ove vi siano competenze di più amministrazioni, alla conferenza di servizi.

Ritiene il Consiglio che la soluzione ermeneutica indicata dal DAGL, pur apprezzabile non possa essere condivisa risolvendosi, sostanzialmente, in *una interpretatio abrogans* della disposizione di cui all'art. 6, comma 1.

In particolare, non appare condivisibile l'assunto secondo il quale la norma di contenimento dei costi troverebbe applicazione con riferimento a quegli organi collegiali che il legislatore del 2008 aveva eccettuato dalla valutazione circa la perdurante utilità dei medesimi, da effettuarsi ai sensi dell'art. 29, comma 2 bis del d.l. n. 223 del 2006.

In tal modo infatti si finirebbe con l'identificare gli organi collegiali di cui all'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008, richiamati dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010, con gli organismi collegiali esclusi dalla proroga di cui al menzionato art. 29 del d.l. n. 223 del 2006, e, quindi, destinati alla cessazione o alla soppressione.

Il risultato interpretativo, del tutto incongruo, sarebbe quello di ritenere che il legislatore abbia voluto rendere onorifica la partecipazione ad organi destinati comunque a cessare.

Ciò contrasterebbe con la *ratio* delle disposizioni prese in considerazione. Occorre a tal fine ricordare che l'art. 29, comma 1, del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006 n. 248, ha previsto la riduzione del trenta per cento della spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per *organi collegiali ed altri organismi, anche monocratici, comunque denominati*, rispetto a quella sostenuta nel 2005.

All'uopo esso stabilisce che le "amministrazioni adottano con immediatezza, e comunque entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, le necessarie misure di adeguamento ai nuovi limiti di spesa. Tale riduzione si aggiunge a quella prevista dall'art. 1, comma 58, della legge 23 dicembre 2005 n. 266."

Per realizzare tali finalità di contenimento della spesa, le disposizioni di cui ai successivi commi impongono alle amministrazioni statali di procedere al riordino degli organismi, anche mediante soppressione o accorpamento di strutture, da attuarsi con regolamento di delegificazione per gli organismi previsti da legge o da regolamento o mediante d.P.C.M. su proposta del Ministro competente e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per gli altri organismi. In ogni caso occorre che gli organismi "sopravvissuti" al riordino abbiano un termine di durata non superiore a tre anni, con la previsione

che alla scadenza l'organismo è da intendersi automaticamente soppresso (art. 29, comma 2, lettera e -bis).

Il successivo comma 2 bis (aggiunto dalla legge di conversione) stabilisce che: "la Presidenza del Consiglio dei Ministri valuta, prima della scadenza del termine di durata degli organismi individuati dai provvedimenti previsti dai commi 2 e 3, di concerto con l'amministrazione di settore competente, la perdurante utilità dell'organismo proponendo le conseguenti iniziative per l'eventuale proroga di durata dello stesso".

Su tale disciplina si innesta l'art. 68 del decreto legge 25 giugno 2008, convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, il quale si è proposto di favorire il completamento del programma di riduzione degli organi collegiali già impostato dall'art. 29 del decreto legge n. 223 del 2006, da attuarsi con la realizzazione della graduale riduzione di tali organismi entro il triennio 2009/2011, fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandate nell'ambito delle attività istituzionali delle amministrazioni.

Conviene riportare il testo dell'art. 68 per intero; esso recita:

Ai fini dell'attuazione del comma 2-bis dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, improntato a criteri di rigorosa selezione, per la valutazione della perdurante utilità degli organismi collegiali operanti presso la Pubblica Amministrazione e per realizzare, entro il triennio 2009-2011, la graduale riduzione di tali organismi fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandate nell'ambito di quelle istituzionali delle Amministrazioni, vanno esclusi dalla proroga prevista dal comma 2-bis del citato articolo 29 del decretolegge n. 223 del 2006 gli organismi collegiali:

istituiti in data antecedente al 30 giugno 2004 da disposizioni legislative od atti amministrativi la cui operatività è finalizzata al raggiungimento di specifici obiettivi o alla definizione di particolari attività previste dai provvedimenti di istituzione e non abbiano ancora conseguito le predette finalità;

istituiti successivamente alla data del 30 giugno 2004 che non operano da almeno due anni antecedenti alla data di entrata in vigore del presente decreto; svolgenti funzioni riconducibili alle competenze previste dai regolamenti di organizzazione per gli uffici di struttura dirigenziale di 1° e 2° livello dell'Amministrazione presso la quale gli stessi operano ricorrendo, ove vi siano competenze di più amministrazioni, alla conferenza di servizi (316).

2. Nei casi in cui, in attuazione del comma 2-bis dell'articolo 29 del citato decreto legge n. 223 del 2006 venga riconosciuta l'utilità degli organismi collegiali di cui al comma 1, la proroga è concessa per un periodo non superiore a due anni. In sede di concessione della proroga prevista dal citato comma 2-bis dovranno inoltre prevedersi ulteriori obiettivi di contenimento dei trattamenti economici da corrispondere ai componenti privilegiando i compensi collegati alla presenza rispetto a quelli forfetari od onnicomprensivi e stabilendo l'obbligo, a scadenza

dei contratti, di nominare componenti la cui Sede di servizio coincida con la località sede dell'organismo.

3. Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, sono individuati gli organismi collegiali ritenuti utili sulla base DCI criteri di cui ai precedenti commi, in modo tale da assicurare un ulteriore contenimento della spesa non inferiore a quello conseguito in attuazione del citato articolo 29 del decreto-legge n. 223 del 2006.

4. La riduzione di spesa prevista dal comma I dell'articolo 29 del citato decreto-legge n. 223 del 2006 riferita all'anno 2006 si applica agli organismi collegiali ivi presenti istituiti dopo la data di entrata in vigore del citato decreto-legge.

5. Al fine di eliminare duplicazioni organizzative e funzionali nonché di favorire una maggiore efficienza dei servizi e b razionalizzazione delle procedure, le strutture amministrative che svolgono prevalentemente attività a contenuto tecnico e di elevata specializzazione riconducibili a funzioni istituzionali attribuite ad amministrazioni dello Stato centrali o periferiche, sono sopprese e le relative competenze sono trasferite alle Amministrazioni svolgenti funzioni omogenee.

6. In particolare sono sopprese le seguenti strutture:

a) Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione di cui all'articolo I della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e successive modificazioni;

b) Alto Commissario per la lotta alla contraffazione di cui all'articolo I-quater del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 e all'articolo 4-bis del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81;

c) Commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 9 marzo 1971, n. 98.

6-bis. Le funzioni delle strutture di cui al comma 6, lettere a) e b), sono trasferite al Ministro competente che può delegare un sottosegretario di Stato.

7. Le amministrazioni interessate trasmettono al Dipartimento della Funzione Pubblica ed al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – i provvedimenti di attuazione del presente articolo.

8. Gli organi delle strutture sopprese ai sensi del presente articolo rimangono in carica per 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto al fine di gestire l'ordinato trasferimento delle funzioni. I risparmi derivanti dal presente articolo sono destinati al miglioramento dei saldi di finanza pubblica."

Deve quindi concludersi che "gli organismi collegiali di cui all'art. 68" menzionati dalla norma di cui all'art. 6 comma 1 del d.l. n. 78/2010, devono

essere identificati in quelli operanti presso la pubblica amministrazione, per i quali occorre effettuare la valutazione di perdurante utilità di cui all'art. 29, comma 2 bis, del d.l. n. 223 del 2006 e non in quelli esclusi da tale valutazione.

A tale esito pare necessario pervenire atteso che:

1) la disposizione di cui all'art. 68, comma 1 del d.l. n. 112 del 2008 è dettata per consentire l'attuazione del comma 2 bis del citato art. 29 del d.l. n. 223 del 2006 e non per escludere l'applicabilità di tale disposizione;

2) lo stesso articolo 68, al comma 2, reca una disciplina della proroga di tali organismi collegiali che completa la disciplina del comma 1 ed ad essa si connette con stretto nesso di consequenzialità logica e giuridica.

Ne consegue che, per evitare l'esito paradossale dell'interpretazione proposta dalla Presidenza del Consiglio, che sarebbe in contrasto con la ratio di riduzione dei costi amministrativi, occorre considerare il riferimento all'art. 68, comma 1 del d.l. n. 112 del 2008, contenuto nell'art. 6, comma 1 del d.l. n. 78/2010 come automaticamente esteso all'art. 29 del d.l. n. 223 del 2006, a sua volta richiamato dall'art. 68 comma 1, sicché l'ambito di applicazione della norma di cui all'art. 6 comma 1, è quello degli "organi collegiali ed altri organismi, anche monocratici, comunque denominati" originariamente posto dall'art. 29 più volte citato, quale disposizione con la quale è iniziato il processo di graduale riduzione degli organi collegiali ai fini di contenimento della spesa.

Giova anche ricordare che le norme in esame sono norme di carattere finanziario e di natura "emergenziale", dettate, come è noto, dalla situazione dei conti pubblici, connotata da un alto debito, volte a conseguire obiettivi di contenimento delle spese, rilevanti ai fini del rispetto dei parametri europei del Patto di stabilità e ad evitare crisi del debito sovrano mediante politiche pubbliche di rigore sicché i criteri ermeneutici che debbono essere adottati nell'interpretazione debbono tener conto dell'esigenza di garantire la costante adeguatezza delle norme allo scopo perseguito, di riduzione dei costi e della spesa pubblica, essenziale per la tenuta dei conti pubblici e dell'ordine economico dello Stato.

L'interpretazione accolta trova un precedente nella giurisprudenza consultiva della Sezione Seconda e, in particolare, nel parere reso nell'adunanza del 10 dicembre 2010, n. 00853/2011, datato 25 febbraio 2011 e si armonizza con la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2010.

Da tale premessa logica, consegue che la Commissione per l'accesso rientra nel perimetro applicativo dell'art. 6, comma 1 del d.l. n. 78 del 2010.

Infatti essa è un organo collegiale o comunque un organismo considerato originariamente dal testo di cui all'art. 29 della legge n. 223 del 2006, come organismo del quale deve valutarsi la perdurante utilità (come puntualmente avvenuto con d.P.C.M. 8 maggio 2008 di proroga dell'organismo per un triennio, che tuttavia, a giudizio del Ministero dell'Economia non avrebbe rispettato l'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008 che circoscrive la durata della proroga a due anni).

Né vale a sottrarre la Commissione dall'ambito applicativo ampio – così come prima ricostruito – dell'art. 6, comma 1, del d.l. n. 78/2010, la specifica disciplina di cui all'art. I, comma 1346 della legge n. 296/2006, che ha solo previsto una riduzione della spesa dei venti per cento rispetto a quella sostenuta nel 2006, per l'esercizio finanziario del 2007 (riduzione conseguita con il d.P.R. 2 agosto 2007 n. 157), in deroga all'art. 29 della legge n. 223 del 2006 ma solo quanto alla misura del contenimento dei compensi non certo alla durata ed alla necessità di valutazione periodica della sua perdurante utilità (che costituiscono la ragione dell'art. 68, commi 1 e 2 del d.l. n. 112 del 2008, richiamato dall'art. 6 comma 1 del d.l. n. 78 del 2010 in esame).

La specifica riduzione del 20 per cento dei compensi, a fronte di una riduzione del 30 per cento prevista per gli altri organi collegiali, costituisce una limitata deroga all'art. 29 del d.l. n. 223 del 2006 ma non certo una ragione di esonero tout court della Commissione – in termini generali – dalla disciplina dettata dalle leggi finanziarie che si succedono nel tempo con finalità di crescente rigore.

Non si rinviene una base giuridica per tale esonero da concepirsi in termini generali a vantaggio della Commissione per l'accesso, pur dotata di rilevanti funzioni che, in passato, hanno consentito la previsione di deroghe specifiche alla disciplina generale che prevede il suo assoggettamento alla disciplina di contenimento dei costi.

Va anche considerato che l'art. 6, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 ha provveduto ad una riconsiderazione, a fini di contenimento dei costi degli apparati amministrativi, del fenomeno degli organi collegiali sancendone la regola generale dell'onorarietà.

Ci si trova di fronte ad una nuova qualificazione giuridica degli organi collegiali al fine di azzerarne, salvo espresse eccezioni, i costi finanziari ed a fronte di tale nuova qualificazione a nulla rileva la norma speciale di cui all'art. 1, comma 1346, della legge n. 296 del 2006.

Inoltre va considerato che le eccezioni previste dall'art. 6 comma 1 del d.l. n. 78 del 2010 alla nuova regola del carattere onorifico della partecipazione ad organi collegiali sono da ritenersi tassative e non suscettibili di interpretazioni analogiche proprio per le ragioni di contenimento della spesa prima ricordate.

Né può escludersi l'applicazione dell'art. 6 comma 1 in considerazione della funzione giustiziale svolta dalla Commissione, atteso che la previsione normativa – da ritenersi tassativa sul punto – eccettua espressamente solo le commissioni che svolgono funzioni giurisdizionali (ad es. le commissioni tributarie) e non le commissioni che svolgono funzioni giustiziali (pur potendosi ritenere che talvolta le disposizioni di carattere finanziario dettate dall'emergenza trascurano la peculiarità e la particolare rilevanza di alcune funzioni che meriterebbero una speciale considerazione del legislatore nell'interesse pubblico).

La natura giuridica di vero e proprio rimedio giustiziale o ricorso gerarchico improprio riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa alla richiesta di riesame dell'istanza di accesso avverso i provvedimenti di diniego o differimento

dell'accesso emessi dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato non conduce a ritenere inapplicabile l'art. 6 comma 1, citato.

Infatti l'art. 6, comma 1, è una norma di carattere finanziario, che mira ad ottenere risultati certi di contenimento della spesa pubblica per gli organi collegiali, e ciò realizza mediane una previsione di carattere generale e di limitate e tassative eccezioni.

L'equiparazione di funzioni giustiziali non menzionate esplicitamente dalla disposizione relativa alle funzioni giurisdizionali, fatte oggetto di espressa eccezione, appare impropria e, di fronte al tenore chiaro della disposizione, non priva di un tasso di arbitrarietà interpretativa.

Tuttavia non può disconoscersi che la Commissione per l'accesso abbia svolto una funzione rilevante e qualificata a costi contenuti (pari a 182.290 euro complessivi).

Sotto tale profilo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri valuterà in futuro se adottare iniziative normative di propria competenza volte opportunamente a considerare le peculiarità e, soprattutto, la collocazione ordinamentale della Commissione per l'accesso, in relazione alle funzioni alla stessa attribuite nell'ambito del sistema di accesso e di trasparenza delle amministrazioni pubbliche.

In tal senso è il parere della Commissione speciale.

P.Q.M.

Esprime parere nel senso di cui in parte motiva.

L'ESTENSORE  
Giancarlo Montedoro

IL PRESIDENTE  
Alessandro Pajno

IL SEGRETARIO  
Licia Grassucci

-----  
-----

In conclusione, i componenti della Commissione, in assenza di ulteriori iniziative della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a far data dalla entrata in vigore del D.L. n. 78/2010 non percepiscono alcun compenso.

## 5. Le raccomandazioni del GRECO – Gruppo di Stati contro la corruzione in materia di accesso

Il gruppo di lavoro denominato GRECO, istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa si riunisce periodicamente per aiutare gli Stati membri nella lotta contro la corruzione, assicurando che rispettino le norme del Consiglio d'Europa di contrasto alla corruzione e ciò, soprattutto, attraverso un meccanismo di valutazione reciproca tra gli Stati che fanno parte del GRECO.

La Valutazione dell'Italia, nell'ambito del 1° e 2° ciclo congiunto di valutazione si è conclusa con l'adozione di 22 raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione adottato alla 43<sup>a</sup> riunione plenaria del 29 giugno – 2 luglio 2009.

Nell'ambito della procedura di conformità, volta appunto a valutare la conformità o meno delle misure adottate per adempiere alle 22 raccomandazioni, il GRECO, dopo aver concluso che l'Italia ha adempiuto a meno della metà delle raccomandazioni, ha richiesto, delle informazioni suppletive per le 13 raccomandazioni che sono state ritenute adempiute solo parzialmente (I, III, V, VIII, X, XVI) o non adempiute (XI, XV, XVII, XVIII, XIX, XX e XXI).

Successivamente nel corso della 51<sup>a</sup> riunione plenaria tenutasi a Strasburgo dal 23 al 27 maggio 2011, il GRECO ha chiesto ulteriori informazioni all'Italia.

### 5.1 Elenco delle raccomandazioni

Di seguito si riporta l'elenco completo delle raccomandazioni che il GRECO ha ritenuto inadempiute, tra le quali, quella relativa all'ambito di specifica competenza della Commissione è la numero XI.

#### RACCOMANDAZIONI RITENUTE ADEMPIUTE SOLO PARZIALMENTE

I. Che il SAeT od altre autorità competenti, con la partecipazione della società civile, elaborino ed articolino pubblicamente una politica anticorruzione che prenda in considerazione la prevenzione, l'individuazione, l'investigazione ed il perseguimento della corruzione, e preveda il monitoraggio e la valutazione della sua efficacia (paragrafo 23);

III. Di istituire un programma globale di formazione specializzata per gli agenti di polizia allo scopo di condividere le conoscenze e le cognizioni comuni afferenti ai modi di fronteggiare la corruzione e i reati finanziari ad essa connessi (paragrafo 52);

V. Allo scopo di garantire che si possa giungere ad una decisione nel merito sui casi (di corruzione) entro un tempo ragionevole, (i) di intraprendere uno studio sulla percentuale di contrazione dei procedimenti per corruzione in seguito a

prescrizione al fine di determinare la portata e le ragioni di eventuali problemi che possano derivarne; (ii) di adottare un piano ad hoc per affrontare e risolvere, entro un determinato arco di tempo, i problemi identificati da tale studio; (iii) di rendere pubblici i risultati di tale analisi (paragrafo 57);

VIII. Di adottare misure idonee al fine di consentire di valutare l'efficacia, in concreto, dell'attività svolta in relazione ai proventi della corruzione dalle autorità preposte all'applicazione della legge, in particolare per quanto riguarda l'applicazione di misure provvisorie e di ordini di confisca, inclusi quelli emessi nell'ambito della cooperazione internazionale (paragrafo 85);

X. Che un ente, sia esso il Servizio Anti-corruzione e Trasparenza (SAeT) o un altro, abbia l'autorità e le risorse necessarie per valutare in modo sistematico l'efficienza dei sistemi amministrativi generali ideati per aiutare a prevenire e scoprire la corruzione, per rendere pubbliche tali valutazioni, e per suggerire modifiche sulla base di tali valutazioni (paragrafo 141);

XVI. Che venga adottato uno standard chiaro ed esecutivo relativo ai conflitti di interesse per ogni individuo che svolga una funzione nella Pubblica Amministrazione (inclusi Dirigenti e Consulenti) ad ogni livello gestionale e (ii) che venga istituito o adattato (a seconda dei casi) un sistema finanziario trasparente o dei sistemi applicabili a coloro che occupano nella Pubblica Amministrazione posizioni in cui vi sia maggior rischio di conflitti di interesse, in modo da aiutare a prevenire e a individuare gli stessi potenziali conflitti di interesse (paragrafo 154).

RACCOMANDAZIONI RITENUTE NON ADEMPIUTE:

XI. Che per quanto riguarda l'accesso alle informazioni: (1) sia svolta una valutazione e siano adottate misure appropriate volte ad assicurare che le amministrazioni locali rispettino i requisiti previsti per l'accesso alle informazioni da loro detenute; (2) che sia svolta una valutazione della legge volta a determinare se il requisito della motivazione non stia indebitamente limitando la possibilità del pubblico di valutare le funzioni amministrative laddove la conoscenza di un modello o pratica di singole decisioni potrebbe fornire informazioni rilevanti rispetto ad un'eventuale corruzione e di rendere pubbliche tale valutazione e eventuali raccomandazioni, e (3) che, al fine di evitare ricorsi davanti ai tribunali amministrativi già operati di arretrati, va considerata la possibilità di dare alla Commissione sull'Accesso alle Informazioni il potere di ordinare all'organo amministrativo, a seguito di un'udienza, di far accedere alle informazioni richieste (paragrafo 144);

XV. Che per i membri del Governo sia emesso un "Codice di Condotta", annunciato pubblicamente, che sia adottato professionalmente e, se possibile, che sia esecutivo; raccomanda inoltre che tale codice di condotta includa delle

ragionevoli restrizioni sull'accettazione dei doni (diversi da quelli connessi con il protocollo) (paragrafo 151);

XVII. Che vengano adottate e messe in atto delle idonee restrizioni relative ai conflitti di interesse che possono verificarsi quando entrano nel servizio pubblico – nonché [quando] da esso escono -, individui che svolgono funzioni esecutive (Pubblica Amministrazione) (paragrafo 155);

XVIII. Che venga istituito un adeguato sistema di protezione per coloro che, in buona fede, denuncino sospetti di corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione ('informatori', cc.dd. *whistleblowers*) (paragrafo 156);

XIX. Che la responsabilità degli enti sia estesa fino a comprendere i reati di corruzione attiva nel settore privato (paragrafo 183);

XX. Di considerare la possibilità di imporre il divieto di ricoprire cariche dirigenziali a tutte le persone giuridiche condannate per gravi reati di corruzione indipendentemente dal fatto che tali reati siano stati commessi insieme all'abuso di potere o alla violazione dei doveri inerenti un determinato ufficio (paragrafo 185);

XXI. Di rivedere e rafforzare i requisiti di contabilità per tutte le forme di società (quotate e non quotate) e di garantire che le pene previste siano efficaci, proporzionate e dissuasive (paragrafo 192).

**5.2 Primo e Secondo ciclo di valutazione congiunta – Rapporto di Conformità sull'Italia Adottato dal GRECO in occasione della 51a Riunione plenaria (Strasburgo, 23-27 maggio 2011)**

Secrétariat du GRECO – Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg

**INTRODUZIONE**

[O M I S S I S]

**ANALISI**

[O M I S S I S]

**RACCOMANDAZIONE XI**

59. Il GRECO ha raccomandato che, per quanto riguarda l'accesso alle informazioni: (i) venga effettuata una valutazione e che vengano adottate misure appropriate per garantire che le amministrazioni locali rispettino gli obblighi per l'accesso alle informazioni di loro competenza; (ii) che venga effettuata una valutazione della legge per stabilire se l'obbligo della motivazione stia ingiustificatamente limitando la capacità del pubblico di giudicare le azioni amministrative quando la conoscenza di un sistema o di pratiche di decisioni

*individuali fornirebbe informazioni essenziali per quanto riguarda eventuali casi di corruzione e rendere pubblica questa valutazione e qualsiasi raccomandazione, e (iii) che, al fine di evitare un ricorso ai già intasati tribunali amministrativi, si consideri di investire la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, dell'autorità per ordinare all'organismo amministrativo, dopo averlo ascoltato, di fornire l'accesso alle informazioni richieste.*

60. Le autorità italiane hanno evidenziato l'importanza della riforma Brunetta per la trasparenza della pubblica amministrazione e le numerose attività per avviare procedimenti amministrativi e aprire dossier per consentire al grande pubblico una consultazione più semplice, più utile e veloce, anche attraverso iniziative di *e-government* compreso il cosiddetto sistema pubblico di connettività. Per quanto riguarda l'accesso alle informazioni detenute dalle autorità locali, ciò è regolamentato dalla legge. Rispetto all'obbligo della motivazione al momento della richiesta di dati accessibili al pubblico ma non pubblicati, si tratta di una questione sottoposta a una valutazione politica che sarà in definitiva affrontata attraverso emendamenti legislativi, se necessario; attualmente, l'obbligo della motivazione non è più applicabile in relazione alle informazioni in materia ambientale e paesaggistica, nonché ai documenti amministrativi in possesso delle autorità locali. In relazione alla raccomandazione di investire la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dell'autorità di ordinare all'organismo amministrativo interessato, dopo averlo consultato, di fornire l'accesso alle informazioni richieste, la Commissione ha ripetutamente chiesto al Governo e al Parlamento di autorizzare tale meccanismo, ma questa richiesta non ha ancora ricevuto esito favorevole. Detto questo, la Commissione è stata investita di poteri decisionali, il che si traduce in un incremento del numero di denunce dei cittadini trattate direttamente dalla Commissione, senza dover ricorrere ai tribunali amministrativi (tranne se la pubblica amministrazione coinvolta non si conforma alla decisione della Commissione di concedere l'accesso ai documenti).

61. Il GRECO prende atto delle attività svolte per migliorare la trasparenza delle informazioni amministrative e facilitare l'accesso del pubblico a tali informazioni attraverso, tra l'altro, un maggiore ricorso alle risorse del sito web e altri mezzi. Queste misure erano già in corso ed erano già state segnalate al momento dell'adozione del Rapporto del primo e secondo ciclo di valutazione congiunti; le autorità devono senza dubbio essere lodate per le attività intraprese negli ultimi due anni per proseguire i loro sforzi in questo settore. Ciò detto, la raccomandazione XI mirava a risolvere alcuni particolari carenze individuate in relazione all'attuazione della legge 241/90 sull'Accesso ai documenti amministrativi (come indicato ai punti 143 e 144 del Rapporto del primo e secondo ciclo di valutazione congiunti). Il GRECO prende atto con rammarico che non è stata adottata, o persino prevista, alcuna misura, per attuare una

qualunque azione concreta di cui alla raccomandazione XI.

62. Il GRECO conclude che la raccomandazione XI non è stata attuata.

[O M I S S I S]

### 5.3 Le risposte della Commissione

#### 5.3.1. La risposta della Commissione per l'accesso dell'11 gennaio 2011

Al Dipartimento Funzione Pubblica Ufficio S.A.eT.  
Servizio Anticorruzione e Trasparenza  
[saet@palazzochigi.it](mailto:saet@palazzochigi.it)

OGGETTO: Raccomandazione n. 11 del GRECO.

In riscontro alla richiesta di codesto Dipartimento, si forniscono di seguito le informazioni di competenza, in ordine alla raccomandazione n. 11 del GRECO. Quanto all'esigenza di adottare le misure appropriate per far sì che le amministrazioni locali assicurino l'accessibilità alle informazioni di cui dispongono di cui alla lettera i) della raccomandazione, si segnala che essa è stata già soddisfatta a livello legislativo, con diversi interventi del legislatore.

L'eventuale limitazione totale o parziale dell'obbligo di motivazione delle istanze di accesso ai documenti amministrativi, di cui alla lettera ii) della raccomandazione, costituisce materia riservata alla valutazione politica di esclusiva spettanza del legislatore, in sede di regolamentazione generale dell'istituto.

Si segnala, peraltro, che il legislatore ha provveduto in tal senso in relazione all'accesso ai documenti delle amministrazioni comunali e provinciali nonché a quelli relativi alla materia ambientale.

Quanto all'esigenza rappresentata alla lettera iii) della raccomandazione, si rappresenta che la Commissione nelle sue relazioni annuali ha reiteratamente chiesto a Governo e Parlamento di valutare l'opportunità di soddisfarla nel senso indicato nella raccomandazione.

Ad ogni buon conto, si segnala la circostanza che, a partire dal momento in cui sono stati attribuiti alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi poteri giustiziali, si è registrato un netto decremento del contenzioso giurisdizionale nella predetta materia.

Roma, 11 gennaio 2011

IL PRESIDENTE  
Firmato Gianni Letta