

Introduzione

Nel 2010 la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ha ulteriormente incrementato rispetto ai precedenti anni la propria attività sia in sede consultiva sia in sede di decisione dei ricorsi di cui all'articolo 24 della legge n. 241 del 1990. Grazie anche al potenziamento degli strumenti elettronici messi a disposizione (oltre al Sito Internet dedicato alla Commissione è stata istituita la casella di posta elettronica certificata della Commissione) si è ormai diffusa tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni la piena consapevolezza delle competenze e dei compiti della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, quale "guardiano della trasparenza".

In occasione del ventennale della legge n. 241 del 1990, si è svolto un convegno che ha tracciato un bilancio dell'attività svolta in questi anni dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La valutazione dei primi venti anni di attività è risultata particolarmente positiva.

L'andamento in continua crescita dei ricorsi e delle richieste di parere è dettagliatamente riportato nelle pagine seguenti e nei grafici illustrativi. I dati relativi al triennio 2008 – 2010 mostrano, tra gli altri, un risultato interessante e cioè che a fronte di un sempre maggiore incremento delle istanze che pervengono alla Commissione, l'andamento tendenzialmente degli esiti delle decisioni è pressoché omogeneo.

Questo dato può senza dubbio essere interpretato come un segnale del consolidamento dei principi e delle regole di trasparenza nell'attività amministrativa, grazie al contributo delle decisioni della Commissione.

PAGINA BIANCA

1 Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge 241 del 1990. Convegno tenutosi presso l'Università degli Studi "Roma Tre" il 10 novembre 2010

1.1. Intervento introduttivo del Sottosegretario di Stato dott. Gianni Letta

Il ventennale della Commissione per l'accesso (costituita con la legge n. 241 del 1990) rappresenta l'occasione per formulare un bilancio sulla qualità dell'azione amministrativa in Italia.

Noi tutti conosciamo le difficoltà in cui versa il settore pubblico sia per la carenza di risorse sia per la complessità del quadro ordinamentale di riferimento.

Ma da quando il cambiamento e la modernizzazione degli apparati si sono ispirati ai principi di trasparenza, i processi di decisione autoritativa hanno potuto coinvolgere più da vicino gli interessi dei cittadini e delle imprese con sensibili benefici per la collettività.

Trasparenza e partecipazione non solo raffigurano le linee portanti della disciplina inerente al funzionamento della pubblica amministrazione ma sono ormai un'esigenza irrinunciabile, strumenti indispensabili a realizzare un concreto e reale rapporto tra governanti e governati, i quali si pongono come attori consapevoli nel procedimento di gestione della cosa pubblica.

L'accesso ai documenti è uno dei capisaldi della riforma del 1990, frutto del lungo dibattito sviluppatosi a partire dagli anni settanta del secolo scorso al quale hanno dato un importante contributo sia la giurisprudenza sia la dottrina.

In altri Paesi europei e in particolare nei Paesi scandinavi quei principi hanno origini lontane e si radicano nei primi atti ordinamentali e addirittura statutari.

In Italia prima della legge n. 241 il nostro ordinamento era dominato dal principio di segretezza dell'azione amministrativa. Fu compito della più avanzata dottrina anticipare l'esigenza della conoscibilità dei provvedimenti e porne il principio accanto a quelli di legalità, imparzialità e buon andamento, formalmente riconosciuti dall'articolo 97 della Costituzione.

Ma approvata la legge del 1990 è stata la Commissione a rendere operanti i nuovi criteri che sono entrati a far parte di quella che Costantino Mortati definisce la "costituzione materiale" del Paese, e cioè quell'insieme di principi ampiamente condivisi nella Nazione che formano il sostrato ideale economico e sociale sul quale si basano le regole fondamentali della comune convivenza.

Pur non potendo io eguagliare per competenza gli illustri componenti di questo convegno, tenterò tuttavia di offrire la mia testimonianza, legata a una lunga esperienza nell'ambito dei lavori della Commissione, che ho l'onore di presiedere, in qualità di Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio.

In venti anni di attività, la Commissione, vigilando, con le sue decisioni e i suoi pareri, sull'esercizio del diritto d'accesso, ha contribuito alla realizzazione concreta della trasparenza nella gestione della cosa pubblica.

All'attuazione del nuovo principio e alla sua progressiva evoluzione ho avuto il privilegio di partecipare per tanti anni da un osservatorio speciale, proprio in virtù di un ruolo che mi ha offerto l'opportunità del dialogo con le più prestigiose professionalità delle istituzioni rappresentate dai membri della Commissione.

Quando nei primi mesi del 2008 sono stato nuovamente investito dell'incarico di Presidente *ex lege*, ho potuto verificare il contributo che la Commissione con autorevolezza ha impresso per il netto miglioramento di qualità nel rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. Intanto c'erano state profonde modifiche delle competenze per effetto delle leggi n. 15 e n. 80 del 2005 e il diritto di accesso era stato elevato a principio attinente ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

La possibilità data al cittadino di ricorrere contro il diniego di accesso a un documento anche in via amministrativa dinanzi alla Commissione per l'accesso è oggi il corollario più importante della riforma. Nel 2006 infine, grazie al d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, accanto alla funzione consultiva, la Commissione ha acquisito un nuovo compito di tipo giustiziale ed è diventata organo di garanzia dell'attuazione della giustizia nell'amministrazione.

Per parte mia, durante gli anni di "presidenza", ho cercato di seguire i lavori personalmente e con costanza, ritagliando sempre uno spazio di tempo tra i pur pressanti impegni quotidiani. Devo confessare di essermi appassionato a questa funzione istituzionale che mi dà l'opportunità di conoscere le esigenze concrete del cittadino. Insegnanti, militari, professionisti, giornalisti, pubblici impiegati, genitori, coniugi, stranieri, pensionati, utenti, cittadini tutti che chiedono aiuto nella ricerca della "loro verità" dinanzi alle difficoltà opposte dall'apparato burocratico. Ciascuno con la propria storia. Storie semplici a volte appassionanti, a volte commoventi, spesso, almeno per ciò che riguarda la soddisfazione della richiesta di accesso ai documenti, a lieto fine.

I problemi affrontati e già risolti dalle decisioni e dai pareri della Commissione sono i più vari.

Non voglio tediareVi con un elenco, ma devo citare almeno i più importanti:

- il diritto d'accesso alle informazioni ambientali è stato sottoposto a una disciplina speciale preordinata a consentire un controllo diffuso sulla qualità dell'ambiente;
- la trasparenza è stata garantita a livello locale attraverso un ampio e privilegiato diritto d'accesso riconosciuto ai cittadini e ai consiglieri comunali;

- è stato garantito il diritto d'accesso non solo nei confronti di pubbliche amministrazioni ma anche di enti e società per azioni che producono beni o servizi. Emergono dall'importante decisione della Commissione un concetto di amministrazione connessa alla cura di interessi pubblici e non soltanto all'esercizio di potestà autoritative e al contempo l'opportunità offerta agli utenti di esercitare un diritto anche nei confronti di soggetti che rivestono una posizione privilegiata pur agendo in un regime di mercato;
- abbiamo effettuato un delicato bilanciamento tra la trasparenza e la tutela dei dati personali, anche in virtù di un costante rapporto con il Garante della *privacy*;
- è stato aperto l'accesso a soggetti portatori di interessi pubblici e diffusi, quali le associazioni di categoria nel perseguimento delle finalità statutarie proprie o per la difesa dei diritti vantati dagli iscritti (a esempio con riguardo alla sicurezza sui luoghi di lavoro).

Potrei continuare, ma quanto già detto basta a dimostrare che oggi il principio della trasparenza non è solo un obiettivo che il legislatore si propone di realizzare a tutti i livelli dell'ordinamento ma è divenuto il basilare canone operativo, al quale nessuna autorità è in grado di sottrarsi legittimamente: è una regola prioritaria dell'azione amministrativa. Di qui la doppia valenza del diritto d'accesso che, da un lato garantisce al privato la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti nei confronti della pubblica amministrazione, dall'altro è funzionale ad assicurare la concretizzazione dei principi generali d'imparzialità e buon andamento.

Il numero sempre crescente delle richieste dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni dimostra, a mio avviso, la crescita della fiducia riposta in una istituzione pubblica, la nostra Commissione, che, dal 2006 a oggi, si è pronunciata senza mai voler ricorrere al c.d. silenzio-rigetto, riunendosi in seduta plenaria con una cadenza bimensile.

L'interesse dei cittadini è tangibile: ogni giorno la Presidenza del Consiglio registra numerose connessioni al sito internet e alla posta dedicati alla Commissione. Gli utenti ricercano documenti, decisioni, pareri, approfondimenti delle questioni più rilevanti: a volte si limitano a chiedere notizie, altre volte effettuano un vero e proprio monitoraggio sulle attività degli uffici.

L'utilità dei lavori della Commissione è altresì dimostrata dall'elevata percentuale, in costante aumento, dei casi in cui le amministrazioni si uniformano alla decisione dalla stessa assunta. Non dotata di poteri coercitivi, la Commissione esercita con successo la *moral suasion* nei confronti delle amministrazioni. Basta a questo proposito ricordare che nel 2009 è più che raddoppiata (9% rispetto al 4% del 2008) la percentuale di ricorsi per cui è

stata dichiarata la cessata materia del contendere in quanto l'amministrazione ha consentito l'accesso prima della decisione del ricorso.

Ecco perché, soprattutto negli ultimi anni, mi sono personalmente battuto affinché una sede privilegiata di efficienza come la Commissione non fosse cancellata. E questo giustifica, credo, almeno in parte, il mio mandato, quello cioè di difendere un centro d'eccellenza dotato di autonomia e imparzialità.

Spesso, studiando le carte della Commissione, mi sono tornate in mente alcune considerazioni di Alexis de Tocqueville che nella prima metà del 1800 studiava la democrazia configurandola come difficilissima impresa di restituire agli individui la responsabilità attiva della partecipazione al perseguimento del bene comune. Difficilissima proprio a causa dell'incremento dei nuovi bisogni insito nel processo ugualitario nel quale la figura dell'*homo democraticus* si frantuma in una pluralità di soggetti sociali.

In un saggio del 1835 Tocqueville sembra dubitare della possibilità di rendere universali i diritti individuali, ma le sue conclusioni sono ottimistiche: le nozioni di democrazia e di libertà trovano una giusta connessione nello sforzo continuo di trasporre i nuovi e gli antichi valori delle società nelle forme attive di partecipazione alla vita pubblica.

Di quei valori, antichi o recenti che siano, la Commissione si rende interprete in ogni pronunciamento che consente ai cittadini liberi di uno Stato democratico di partecipare, anche attraverso l'accesso, alla formazione della volontà democratica per il bene comune.

1.2. Intervento del Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri Cons. Diana Agosti

La legge 241 del 1990 ha trasformato il sistema di rapporti fra il privato e la Pubblica amministrazione, introducendo un nuovo concetto di provvedimento non più espressione di un potere autoritativo ma risultato di un confronto dialettico. Grazie a quella scelta legislativa, la trasparenza, corollario del principio di imparzialità dell'azione amministrativa, fissato dall'articolo 97 della Costituzione, costituisce principio generale cui l'attività amministrativa deve stabilmente uniformarsi e l'accesso ai documenti amministrativi è divenuto un diritto concretamente esigibile.

Proprio perchè la trasparenza è alla base di un corretto rapporto fra Stato e cittadino e costituisce l'elemento fondamentale in grado di determinare una sensibile diminuzione del tasso di contenzioso, l'impegno posto nel garantire l'accesso ai documenti amministrativi ha mantenuto un incremento costante e si è diffusa la consapevolezza che la Commissione per l'accesso, organo vigilante sulla effettiva attuazione del principio di piena conoscibilità, possa esprimere un ruolo di "custode della trasparenza".

L'attività della Commissione rappresenta un valido sostegno alla credibilità delle istituzioni e al consolidamento di quel rapporto fra cittadini e amministrazioni che proprio nella società contemporanea risulta assumere un valore essenziale.

Il numero crescente delle istanze presentate è la prova della fiducia riposta nella capacità di quest'organo di dare adeguata risposta all'ampia e diffusa esigenza di trasparenza e alla delicata questione del bilanciamento di quei rapporti che costituiscono l'uno il limite dell'altro: accesso e riservatezza, diritto del cittadino a prendere visione dei documenti e diritto alla tutela della *privacy* degli eventuali controinteressati. E' qui che la Commissione esplica la sua indispensabile attività di continua ricerca di conciliazione delle due esigenze, in cui l'una può prevalere sull'altra solo ove vi sia stata un'attenta comparazione tra i beni da tutelare e l'interesse meglio collocato sia stato proporzionalmente valutato e ponderato.

I dati illustrano anche l'evoluzione della duplice funzione che la Commissione svolge attraverso l'emanazione dei pareri, rafforzando la sua funzione di guida delle amministrazioni nelle difficili scelte che attengono all'ostensibilità dei documenti amministrativi, e con la complessa attività di ricerca di un equilibrio tra le ragioni della trasparenza e quella della riservatezza, acquisendo il ruolo di arbitro tra cittadini ed amministrazioni.

Con la progressiva implementazione della concreta attuazione del diritto di accesso, il Collegio ha contribuito fattivamente a una più diffusa e agevole realizzazione dei principi legislativi, introducendo anche innovazioni per la conoscibilità e la migliore organizzazione delle proprie attività.

La nuova impostazione si riflette su tutto il complesso operativo. La certezza dei tempi dei procedimenti amministrativi, la trasparenza, l'accessibilità e la partecipazione, costituiscono i pilastri di un servizio al cittadino e alle imprese in una nuova prospettiva di qualità ed efficienza.

Un utilizzo sempre più diffuso delle nuove tecnologie per erogare i servizi, costituisce un elemento di sviluppo e competitività, soprattutto se si considera che la digitalizzazione e la dematerializzazione possono determinare risparmi considerevoli.

Osservatore privilegiato di questa evoluzione, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura che ospita fin dall'origine la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi e pertanto deputata a supportarne i lavori provvedendo allo svolgimento di ogni attività ad essa demandata, nel tempo ha potuto operare su due piani paralleli.

Il valido e prezioso ausilio tecnico amministrativo all'organismo, è stato quindi ottimizzato con l'istituzione, nell'ambito del sito della Presidenza del Consiglio, di una pagina dedicata alle attività della Commissione che ha permesso l'immediata consultazione di tutte le informazioni utili per i cittadini e le amministrazioni che in questo modo possono seguire i lavori, consultare le pubblicazioni, la giurisprudenza e la normativa in materia di accesso.

Inoltre si è compiuta la completa informatizzazione dei lavori. Un progetto che, attuato nell'ottica del miglioramento del servizio erogato a vantaggio sia dei componenti della Commissione sia del cittadino utente/ricorrente, consiste nell'abolizione del cartaceo nell'intero flusso di documenti relativi ai ricorsi o pareri presentati.

Il sistema, tramite la creazione e consultazione di un fascicolo elettronico, permette di interagire in modo assolutamente sicuro durante il corso di tutte le varie fasi del procedimento - l'istruttoria, le riunioni plenarie ed infine l'archiviazione - e nel ridurre i tempi e i costi assicura il pieno rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità a cui l'agire pubblico deve sempre improntarsi.

1.3. Relazione dell'Avvocato Generale dello Stato Ignazio Francesco Caramazza

La commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dopo la riforma del 2005

Sommario:

1. *Originaria disciplina e modelli ispiratori.*
2. *La riforma del 2005 e le nuove funzioni giustiziali: a) in generale*
3. *in particolare: b) il procedimento dinanzi alla Commissione.*
4. *L'attività svolta dalla Commissione con particolare riguardo ai casi più significativi.*
5. *Natura giuridica della Commissione.*

1. Originaria disciplina e modelli ispiratori

La legge 7.8.1990 n. 241, nella sua formulazione originaria, prevedeva l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una Commissione per l'accesso quale garante dell'attuazione del principio di conoscibilità dell'azione amministrativa, con compiti di controllo dell'attività amministrativa e di cooperazione con essa, con ulteriori compiti di riflessione ed elaborazione dell'esperienza strumentali allo stimolo di interventi legislativi.

Un garante atto a costituire “un luogo di sintesi dei problemi applicativi” dotato anche “della capacità di innescare impulsi dinamici nel processo di radicamento del nuovo principio”¹.

La competenza per la nomina dei suoi componenti era affidata al Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri.

La sua presidenza era attribuita al sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio pro tempore e la sua composizione era fissata in sedici membri, dei quali due senatori e due deputati designati dai Presidenti delle rispettive Camere, quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, quattro fra i professori di ruolo in materie giuridico-amministrative e quattro fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici.

La durata in carica dei componenti era prevista in un triennio tranne che per il Presidente (tale, come si è detto, *ratione officii*) e per i parlamentari, di cui era prevista la decadenza, in caso di scadenza del mandato parlamentare o di scioglimento della camera di appartenenza nel corso del triennio.

La legge attribuiva alla Commissione tre funzioni fondamentali di vigilanza, di referto e di proposta.

La prima aveva ad oggetto il principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa ed a suo supporto venivano attribuiti alla Commissione poteri

¹ M. Arsi, *La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*, in *Foro Amm.* 1995, 2896.

strumentali, quali quello ispettivo su tutti i dati e le informazioni posseduti da tutte le pubbliche amministrazioni. Dati che, queste ultime, a richiesta della Commissione, erano tenute a comunicare, con la sola eccezione dei dati coperti da segreto di Stato.

Altro strumento a supporto della funzione di vigilanza era, poi, la costituzione e tenuta di un archivio, quello dei regolamenti concernenti la disciplina del diritto di accesso ed in particolare dei casi di esclusione previsti dall'art. 24, comma 4 della legge (nel suo testo originario), che tutte le amministrazioni avevano il dovere di adottare.

Accanto a tale archivio, istituito presso la Commissione dall'art. 10 del regolamento d.P.R. 27.6.1992 n. 352, erano previsti quello delle istanze di accesso (art. 11) da tenersi da tutte le pubbliche amministrazioni ed un archivio centralizzato presso la Presidenza del Consiglio, organizzato e gestito sulla base di apposite direttive della Commissione per l'accesso.

In qualche modo collegato al potere di vigilanza, secondo autorevole dottrina, veniva poi quello di referto: la Commissione presenta, infatti, al Parlamento ed al Presidente del Consiglio una relazione annuale sulla trasparenza. Tale potere rappresenta l'unica — e peraltro blanda — supplenza alla carenza di poteri ordinatori, sostitutivi e sanzionatori più volte lamentata dalla Commissione stessa nelle sue relazioni, contenendo implicitamente un potere di denuncia delle inadempienze più gravi di cui le Amministrazioni possano essersi rese responsabili.

Infine, la legge prevedeva un potere di proposta al Governo di nuovi testi legislativi e regolamentari, potere più volte esercitato nelle relazioni annuali con proposte che sono state parzialmente accolte con la legge 11.2.2005 n. 15, con il d.P.R. 12.4.2006 n. 184 e con la legge 18.6.2009 n. 69.

Ulteriori funzioni furono poi assunte *praeter legem* dalla Commissione per via regolamentare e “giurisprudenziale”.

Il regolamento 352/1992 attribuì, infatti, alla Commissione — quale strumento della vigilanza — quella funzione consultiva prevista sia nel progetto Nigro che nell'originario disegno di legge e che si era “smarrita durante il dibattito parlamentare”².

Tale funzione aveva ad oggetto i regolamenti previsti dall'art. 24 per individuare le categorie di documenti sottratti all'accesso e tanto quelli governativi, quanto quelli adottati dalle singole amministrazioni, rispetto ai quali il parere della Commissione era obbligatorio (art. 10 comma 1 e 2 del regolamento). Facoltativo era invece il parere sui regolamenti governativi, sulla introduzione ad iniziativa del Governo di normative speciali comunque attinenti al diritto di accesso e sugli atti comunque attinenti all'esercizio ed

² M. Arsi, Op. cit., 2910.

all'organizzazione del diritto di accesso adottati o adottandi da tutte le pubbliche amministrazioni (art. 10, commi 1 e 2 del Regolamento).

Infine, nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione si auto-attribuí un ulteriore allargamento della funzione consultiva, ritenendosi legittimata a rendere pareri anche a richiesta di privati, esercitando così, nei confronti delle Amministrazioni, una "*moral suasion*" non di rado efficace.

Una ulteriore funzione esercitata "*praeter legem*" dalla Commissione fu quella di impartire direttive alle pubbliche amministrazioni in funzione di coordinamento in materia di accesso (direttive la cui inosservanza potrebbe costituire vizio di legittimità), come, ad esempio, quella volta ad omogeneizzare e standardizzare verso il basso i costi dell'accesso³.

La dottrina tradizionale individua nel modello francese della *Commission d'accès aux documents administratifs* (CADA) istituito dalla legge francese 17 luglio 1978, n.753 sopra citata l'istituto ispiratore del legislatore italiano in virtù di un ipotizzato "appiattimento" su di un modello ritenuto più adattabile alla nostra realtà amministrativa.

In tale tesi vi è indubbiamente del vero, considerata anche la più generale derivazione di tanti nostri istituti da quelli d'oltralpe.

Sembra, peraltro, che possa ravvisarsi anche un altro modello straniero ispiratore e precisamente quello del difensore civico. Il momento storico in cui la Commissione Nigro completava il suo progetto che doveva poi divenire la legge n. 241 del 1990, coincide, infatti, con la fine di un periodo che vide l'irraggiamento, nel mondo, dell'istituto dell'*Ombudsman*, da considerare come istituto para-giurisdizionale. E' un irraggiamento singolare, paragonabile soltanto a quello del Consiglio di Stato francese a cavallo del 1900 e che però ha la caratteristica di innestarsi in sistemi giuridici diversissimi fra loro, alcuni dei quali scarsamente compatibili con l'istituto stesso. L'*Ombudsman*, quanto meno nella sua originale configurazione svedese, si colloca, infatti, orizzontalmente attraverso i tre poteri tradizionali, derivando la propria legittimazione dal legislativo ed operando attraverso l'adozione di provvedimenti che hanno natura di atti amministrativi ma i cui effetti equivalgono a quelli delle sentenze, in quanto la funzione svolta si risolve, in sostanza, nella protezione dell'amministrato nei confronti della pubblica amministrazione.

Orbene, nella composizione della Commissione appare singolare la partecipazione, perfettamente paritetica, di rappresentanti del potere legislativo, esecutivo e giudiziario.

A tale ricostruzione potrebbe obbiettarsi che i membri della Commissione erano scelti non quali rappresentanti del "potere" di provenienza ma perché tale provenienza rappresentava garanzia di competenza.

³ Cfr. Relazione alle Camere ed al Presidente del Consiglio (d'ora in poi Relazione) per gli anni 1996 e 1997.

L'obiezione è, però, smentita dall'art. 27, 2° e 3° comma della legge (conservati *in parte qua* dalla novella del 2005) che prevede la decadenza del componente parlamentare in caso di scadenza o scioglimento anticipato della camera di appartenenza, il che prova che la rappresentatività dei parlamentari era ed è valutata non solo in relazione ad una presunta capacità tecnica ma (quanto meno) anche in relazione al "potere" rappresentato.

Conclusione, questa, che appare estensibile anche ai rappresentanti degli altri poteri e che appare comunque cononstata dalla circostanza che, a norma del precedente 2° comma, i componenti provenienti dalla magistratura sono "designati dai rispettivi organi di autogoverno".

L'ipotesi è d'altronde confermata dall'inserimento del difensore civico nella normativa sull'accesso, dapprima con l'art. 15 della legge 24.11.2000 n. 340, poi con la novella del 2005, che addirittura equipara alla funzione giustiziale esercitata dall'*Ombudsman* con riguardo agli atti delle amministrazioni locali quella esercitata dalla Commissione con riguardo agli atti delle Amministrazioni dello Stato.

2. La riforma del 2005 e le nuove funzioni giustiziali della Commissione:

a) in generale

Le leggi 11.2.2005 n. 15 e 14.5.2005 n. 80 hanno incisivamente novellato la legge sul procedimento e sull'accesso.

In particolare la disciplina relativa alla Commissione per l'accesso ne muta competenza alla nomina, incardinamento organizzativo, composizione e funzioni.

Il potere di nomina passa, infatti, dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Quanto all'incardinamento organizzativo, mentre la previgente normativa prevedeva, con qualche vaga elasticità, che gli oneri per il funzionamento della Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio fossero a carico del relativo stato di previsione, l'attuale normativa prevede che una struttura della Presidenza del Consiglio (attualmente il Dipartimento per il Coordinamento amministrativo) costituisca il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, che il capo di tale struttura sia membro di diritto della Commissione e che la Commissione stessa possa avvalersi di un numero di esperti non superiore a cinque nominati ai sensi dell'art. 29 l. 23.8.88 n. 400 e dunque incardinati come consulenti nella Presidenza del Consiglio.

Nessuna previsione è più, quindi, necessaria in ordine della individuazione del soggetto a cui fanno carico gli oneri per il funzionamento della Commissione, che costituiscono, ovviamente, posta di bilancio della Presidenza.

Quanto alla composizione della Commissione si osserva che il numero di membri è stato ridotto da sedici a dodici, in quanto — ferme le componenti