

Le novità in materia di accesso ai documenti amministrativi, in seguito alla l. 15/2005: gli aspetti sostanziali

di Gianluca Mancuso

Sommario: 1. Premessa sistematica. – 2. La situazione legittimante l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi. – 3. La natura giuridica dell'accesso ai documenti amministrativi. – 4. L'oggetto ed i soggetti passivi dell'accesso. – 5. Le ipotesi di esclusione dell'accesso ai documenti amministrativi, con particolare riguardo alla tutela della riservatezza

1. Premessa sistematica

La legge 11 febbraio 2005, n. 15 recante «Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa» costituisce un intervento di modifica organica della c.d. legge sul procedimento amministrativo, con il quale il legislatore interviene su settori particolarmente delicati dell'attività amministrativa, introducendo in taluni casi novità di rilievo, in altri codificando l'orientamento giurisprudenziale attualmente prevalente. Questa ambivalenza si riscontra anche con riferimento alle nuove norme in tema di accesso ai documenti amministrativi, che si esamineranno nel prosieguo allo scopo di evidenziare i mutamenti creati sull'attuale assetto dell'istituto. Sotto il profilo delle possibili novità, ci si soffermerà su determinati aspetti, quali la situazione legittimante l'accesso, la sua natura giuridica, il rapporto con la riservatezza. Sotto il profilo delle codifiche giurisprudenziali, se ne esamineranno altri, come quelli in tema di accesso agli atti di diritto privato della pubblica amministrazione e agli atti degli enti privati concernenti l'attività di pubblico interesse da questi svolta.

2. La situazione legittimante l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi

L'introduzione delle norme sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, con L. n. 241/1990, ha rappresentato una svolta nella disciplina dell'attività amministrativa e dei rapporti

governanti – governati rispetto al regime di segretezza che fino a quel momento aveva caratterizzato l’operato della pubblica amministrazione. Salvo isolate ed eccezionali ipotesi di legge riguardanti settori determinati dell’attività amministrativa¹, infatti, non era consentito accedere agli atti dell’amministrazione, la quale in tal modo creava uno schermo dal quale difficilmente sarebbero emerse responsabilità individuali. La legge n. 241 sconvolge questo assetto informando l’attività amministrativa, fra l’altro, al criterio di pubblicità (art. 1) ed introducendo il principio della trasparenza (art. 22), perseguibile attraverso l’accesso agli atti della p.a. Peraltro, la trasparenza ha una portata che trascende lo stesso istituto dell’accesso e riguarda istituti altrettanto importanti, quali la partecipazione procedimentale, caratterizzata dal principio del giusto procedimento (artt. 7 e 9), l’obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi (art. 3), la pubblicità di questi ultimi.

¹ Si possono ricordare gli artt. 9 l. 17 agosto 1942, n. 1150 e 10, comma 9, l. 6 agosto 1967, n. 765, i quali, rispettivamente, riconoscono a chiunque vi abbia interesse il diritto di prendere visione del progetto di piano regolatore del Comune e della licenza edilizia (oggi permesso di costruire) e dei suoi elaborati progettuali. Quest’ultima norma è oggi abrogata dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante il c.d. *testo unico edilizia*, che all’art. 5, comma 1, lett. d) prevede che lo sportello unico per l’edilizia adotti, tra l’altro, i provvedimenti in tema di accesso ai documenti amministrativi in favore di chiunque vi abbia interesse ai sensi degli artt. 22 ss. L. n. 241/1990.

Un altro settore nel quale è esercitabile il diritto di accedere ai documenti amministrativi, sin da prima dell’entrata in vigore della L. n. 241/1990, è quello ambientale, con riferimento al quale l’art. 14, comma 3, l. 8 luglio 1986, n. 349 dispone il diritto di accesso di qualsiasi cittadino alle informazioni ambientali disponibili presso gli uffici della pubblica amministrazione. In seguito, il D. Lgs 25 febbraio 1997, n. 39, attuativo della direttiva 313/1990/CEE, ha stabilito all’art. 3 che «le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all’ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse», configurando, in tal modo, il diritto di accesso alle informazioni ambientali come una posizione soggettiva autonoma, propria di ogni soggetto di diritto dell’ordinamento, e sganciata da un collegamento strumentale o accessorio ad altre situazioni soggettive (V. Cons. St. sez. IV, 7 settembre 2004, n. 5795).

La direttiva 313/1990/CEE è oggi sostituita dalla direttiva 2003/4/CE, la quale cerca di garantire una tutela ancora più rafforzata all’accesso ambientale, ampliando la definizione di informazione ambientale e stabilendo in maniera dettagliata i tempi, le modalità, ecc. che devono assicurare la soddisfazione dell’istanza di accesso. Sono, inoltre, tassativamente individuati i motivi che possono legittimarne un rifiuto. La nuova direttiva comunitaria, a oggi non ancora attuata nell’ordinamento italiano, prevede come termine di recepimento da parte degli Stati membri il 14 febbraio 2005.

Infine, rileva il settore dell’accesso agli atti amministrativi degli enti locali, nel quale già l’art. 25 l. 27 dicembre 1985, n. 816 riconosceva il diritto di tutti i cittadini di prendere visione di «tutti i provvedimenti adottati dai comuni, dalle province, dai consigli circoscrizionali, dalle aziende speciali di enti territoriali, dalle unità sanitarie locali, dalle comunità montane». In seguito, l’art. 7 l. 8 giugno 1990, n. 142, oltre ad affermare il principio generale di pubblicità di tutti gli atti dell’amministrazione comunale e provinciale, suscettibile di specifiche deroghe, prevede che i regolamenti locali debbano assicurare ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accedere agli atti amministrativi e di ottenerne copia e, più in generale, il diritto di accedere alle informazioni in possesso dell’amministrazione comunale e provinciale. Tale ultima norma è oggi trasfusa nell’art. 10 del D. Lgs 18 agosto 2000, n. 267, recante il c.d. *testo unico enti locali*, il quale ha abrogato le due fonti normative appena citate. Sebbene la norma oggi contenuta nell’art. 10 *t.u. enti locali* sembri prescindere dalla qualificazione dell’interesse sottostante l’accesso, essa è considerata dalla giurisprudenza (v. Cons. St., sez. V, 7 aprile 2004, n. 1969 e 29 novembre 2004, n. 7773) meramente integrativa rispetto a quella di cui all’art. 22 l. 241/1990, con la conseguenza che anche l’accesso agli atti degli enti locali richiede il requisito di un sottostante interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Il “tutti” di cui all’art. 10 *t.u. enti locali* riguarderebbe tutti i soggetti che abbiano un interesse personale e concreto per le tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

Più precisamente, l'originaria formulazione dell'art. 22, comma 1, L. n. 241/1990 riconosceva il diritto di accesso, al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, a chiunque vi avesse interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

La prima parte della norma avrebbe potuto indurre a configurare l'accesso come lo strumento principale per conseguire la trasparenza dell'attività amministrativa, tanto che si sarebbe potuto pensare ad esso come al mezzo con il quale i cittadini avrebbero potuto esercitare un controllo democratico dell'attività amministrativa. Tuttavia, una tale configurazione del diritto di accesso sembrava smentita dalla seconda parte della norma, la quale riconosceva la legittimazione attiva al soggetto che avesse un interesse strumentale alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Sarebbe stato più coerente con la finalità espressa in apertura «al fine di assicurare la trasparenza» attribuire una vera azione popolare a chiunque fosse semplicemente cittadino, piuttosto che permettere l'accesso a colui che ne avesse interesse per la tutela di proprie situazioni giuridicamente rilevanti.

Si comprende come dall'interpretazione di questa norma dipendesse la configurazione dell'accesso nel nostro ordinamento o nel senso di un'azione popolare volta al controllo generalizzato dell'amministrazione o come strumento di tutela individuale di interessi particolari.

Ebbene, la giurisprudenza ha optato decisamente per la seconda ipotesi, escludendo la configurabilità dell'accesso in termini di azione popolare tesa ad un controllo generalizzato della p.a.². Essa, però, per non svilire le potenzialità dell'istituto come strumento di visibilità dei pubblici poteri³, ha cercato di estendere l'interpretazione della «situazione giuridicamente rilevante». In questo senso si è, per un verso, riconosciuto il diritto di accesso a coloro che avessero un interesse riferibile agli atti cui si chiedeva di accedere per la tutela di una situazione giuridicamente rilevante e, per altro verso, si è ritenuto che queste ultime si dovessero identificare non solo nelle situazioni giuridiche soggettive suscettibili di tutela giurisdizionale (diritti soggettivi e interessi legittimi)⁴ ma anche in tutte quelle situazioni che fossero qualificate e protette dall'ordinamento giuridico. Si ritiene, a questo proposito, che sia sufficiente a giustificare l'istanza di accesso la presenza in capo al richiedente di un interesse

² V. Cons. St., sez. IV, 12 ottobre 2004, n. 6581, in *Dir. e Giust.*, 2004, f. 43, 71; Cons. St., sez. IV, 4 febbraio 2003, n. 569, in *www.giustamm.it*; Cons. St., sez. V, 8 luglio 2002, n. 3798, in *www.giustamm.it*.

³ Cons. St., sez. IV, 15 gennaio 1998, n. 14, in *Cons. Stato*, 1998, I, 2.

⁴ Un primo orientamento richiedeva che la situazione giuridicamente rilevante dovesse identificarsi almeno in una posizione di interesse legittimo. V. Cons. St., sez. VI, 27 marzo 1992, n. 193, in *Rass. avv. St.*, 1992, I, 93.

serio, non emulativo né riconducibile a mera curiosità⁵. Potrebbe trattarsi, ad esempio, di un interesse relativo alla informazione della testata giornalistica⁶ (art. 21 Cost.) o alla ricerca scientifica dello studioso (art. 9 Cost.).

Il presupposto dell'accesso è stato quindi individuato nella sussistenza di una situazione giuridica qualificata dall'ordinamento e nel fatto che l'interesse alla richiesta di accesso si fondi sulla tutela di quella situazione.

Ad orientare verso questa soluzione è anche l'art. 2, comma 1, del D.P.R. n. 352/1992, il quale precisa che l'interesse legittimante la richiesta di accesso deve essere personale e concreto: personale nel senso di imputabile a una determinata persona fisica o giuridica; concreto nel senso di relativo a una situazione effettiva e non meramente potenziale.

Le considerazioni appena svolte valgono per il c.d. *accesso esoprocedimentale*, disciplinato dagli artt. 22 e ss. L. n. 241/1990. Esse, invece, non riguardano l'accesso c.d. *endoprocedimentale*, con il quale si fa riferimento all'accesso esercitabile dai soggetti legittimati a intervenire nel procedimento⁷. Esso non è rivolto in alcun modo ad attuare un controllo democratico della p.a., ma persegue il fine della trasparenza in ambito procedimentale, attribuendo ai soggetti coinvolti nel procedimento amministrativo il diritto di prendere visione degli atti onde meglio contraddire e collaborare con la p.a. nello svolgersi dell'attività amministrativa.

L'art. 10 L. n. 241/1990, più precisamente, permette a questi soggetti di acquisire visione degli atti del procedimento. E' una disposizione, questa, che trova spiegazione nell'esigenza di rafforzare la partecipazione procedimentale resa possibile dagli artt. 7 e 9 della legge sul procedimento. Se gli intervenuti non avessero la possibilità di accedere agli atti del procedimento, infatti, la loro partecipazione sarebbe inevitabilmente poco incisiva sia in un'ottica oppositiva all'agire della p.a., sia in una dimensione collaborativa. Ne subirebbe un pregiudizio, allora, quella tutela anticipata dell'interessato che gli artt. 7 e 9 cercano di assicurare sin nella fase del procedimento amministrativo, ma anche l'azione della p.a., che sarebbe privata di un ottimo strumento per la ricostruzione della realtà fattuale e degli interessi coinvolti nell'esercizio del proprio potere.

Con l'art. 10 L. n. 241/1990 l'accesso penetra nella fase procedimentale. Il diritto di prendere visione dei relativi atti, cui la norma in maniera specifica si riferisce, costituisce una facoltà del

⁵ V. direttiva 18 aprile 1994, n. 27720/27 della Commissione per l'accesso; v., inoltre, Cons. St., sez. VI, 19 luglio 1994, n. 1243, in *Cons. Stato*, 1994, I, 1131; Cons. St., sez. VI, 7 dicembre 1993, n. 966, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1651; Cons. St., sez. IV, 26 novembre 1993, n. 1036, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1418.

⁶ Cons. St., sez. IV, 6 maggio 1996, n. 570, in *Cons. Stato*, 1996, I, 760.

⁷ Con riferimento a questa distinzione v. P. Santoro, *Diritto di accesso partecipativo e diritto di accesso conservativo: posizioni soggettive ed effettività*, in *Foro amm.*, 1992, 1799.

diritto di accesso ai documenti amministrativi, il quale si esercita, oltre che con essa, anche attraverso l'estrazione di copia. Sembra che il riferimento alla sola visione non abbia il significato di precludere l'estrazione di copia ai soggetti che partecipano al procedimento, ma sia la conseguenza di un cattivo coordinamento fra l'art. 10 e l'art. 22 della legge 241/1990⁸. Gli intervenienti, infatti, proprio perché titolari di posizioni qualificate direttamente dalla legge, hanno anche la facoltà di estrarre copia dei documenti. Ciò induce a ritenere che l'accesso endoprocedimentale sia, in realtà, lo stesso accesso previsto dagli artt. 22 ss. L. n. 241/1990, la cui unica peculiarità sarebbe quella di essere esercitato nella fase del procedimento amministrativo.

Occorre ora comprendere come, rispetto alla situazione legittimante delineata dall'originario art. 22 L. n. 241/1990 e interpretata dalla giurisprudenza nel modo indicato, incida la nuova disciplina della L. n. 15/2005. Il nuovo art. 22, comma 1, introdotto dall'art. 15 della novella, definisce alla lett. a) il diritto di accesso come il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi e, alla lett. b), definisce gli «interessati» come tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

La nuova formulazione non descrive, come invece faceva quella originaria, l'accesso come uno strumento per il perseguimento della trasparenza.

Inoltre, si fa espreso richiamo alle caratteristiche che l'interesse legittimante l'accesso deve possedere, indicandone la direzione, concretezza e attualità. In tal modo, sembra codificarsi la giurisprudenza che, nel delineare la situazione legittimante l'accesso, ha evidenziato la necessità che l'interesse dell'istante sia collegato agli atti cui egli chiede di accedere onde potere curare la situazione giuridicamente rilevante di cui è titolare, da cui deriva anche che esso debba essere attuale e non riferito a una situazione divenuta definitiva, in ordine alla quale l'intervento del richiedente non può svolgere più alcuna funzione⁹.

Queste indicazioni dovrebbero essere sufficienti a dimostrare come la riforma elimini ogni possibilità di configurare l'accesso come strumento per il controllo democratico dell'attività amministrativa. Peraltro, il riformulato art. 24, comma 3, L. n. 241/1990, espressamente vieta le istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

⁸ In questo senso v. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo* (Autori vari), II, Bologna, 1998, 1299 ss.

⁹ V.: Cons. St., sez. VI, 14 maggio 1998, n. 731, in *Cons. Stato*, 1998, I, 970; Cons. St., sez. V, 7 marzo 1997, n. 228, in *Cons. Stato*, 1997, I, 361; Cons. St., sez. IV, 6 febbraio 1995, n. 71, in *Cons. Stato*, 1995, I, 163.

Questa non è, tuttavia, una significativa novità della riforma: la nuova disciplina non si discosta, infatti, dall'elaborazione della giurisprudenza amministrativa, già menzionata. La vera novità attiene a una possibile interpretazione che intenda la trasparenza non come un valore al quale il singolo può aspirare, bensì come un interesse pubblico che spetta alla stessa pubblica amministrazione perseguire. E' quanto si potrebbe desumere dal comma 2 del nuovo art. 22 L. n. 241/1990, quando afferma che «l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni....ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione (.....)».

Coerente con questa premessa potrebbe apparire la disciplina di cui alla lett. b), comma 1, art. 22, L. n. 241/1990, relativo alla nuova situazione legittimante. La norma si riferisce ad un interesse corrispondente ad una *situazione giuridicamente tutelata*, mentre nell'originaria formulazione si parlava di *situazione giuridicamente rilevante*. Si tratta in ambedue i casi di formule generiche, suscettibili di ricevere interpretazioni restrittive o estensive, ma il cambio di formula sembrerebbe muoversi in senso restrittivo.

Si è visto come la giurisprudenza abbia interpretato la formula originaria: essa ha proposto un'interpretazione estensiva, comprensiva oltre che delle posizioni giuridiche del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo anche di qualsiasi altra situazione qualificata dall'ordinamento giuridico. Un'interpretazione questa che, esclusa la qualificazione dell'accesso in termini di azione popolare, cercava di salvare sul piano del campo di applicazione dell'istituto il raggiungimento della trasparenza da parte dei singoli.

Oggi, invece, sembrerebbe venire meno l'esigenza relativa al perseguimento della trasparenza attraverso l'accesso dei singoli e coerentemente con questa impostazione subisce una compressione anche la situazione legittimante. Si dovrebbe trattare di una compressione significativa se si valorizzano i termini utilizzati e la diversa finalità dell'accesso. La situazione giuridicamente tutelata dovrebbe essere una situazione immediatamente tutelabile in sede giurisdizionale e, quindi, identificantesi nelle posizioni giuridiche soggettive del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo. Gli altri interessi meritevoli di tutela, sopra indicati, sembrerebbero non più sufficienti a legittimare l'accesso, perché non direttamente giustiziabili. Ne dovrebbe conseguire che l'interesse all'informazione della stampa o della ricerca dello studioso non sarebbero in grado di legittimare l'accesso agli atti della pubblica amministrazione.

Tuttavia, l'interpretazione appena proposta della situazione legittimante prevista nel nuovo art. 22 L. n. 241/1990 e, più a monte, dello stesso ruolo della trasparenza, rischia di segnare un arretramento vistoso dell'accesso rispetto ai dati emergenti dalle indicazioni giurisprudenziali. La consecuzione: eliminazione della trasparenza dai fini perseguibili attraverso l'accesso del singolo – contrazione della situazione legittimante, con tutte le conseguenze pratiche che ne deriverebbero, non sembra giustificata rispetto alle indicazioni costituzionali in tema di accesso agli atti della pubblica amministrazione.

Compito dell'interprete è procedere con un'interpretazione che sia sempre costituzionalmente orientata, prediligendo, fra più possibili opzioni interpretative, quelle maggiormente conformi alla Costituzione. Con riferimento all'accesso, questa considerazione impone di valorizzare il rilievo costituzionale di questo istituto. In questo senso, rileva in primo luogo l'art. 21 Cost., dal quale può desumersi il diritto del singolo ad una informazione corretta e piena, che gli consenta di esercitare consapevolmente i propri diritti costituzionali¹⁰. Inoltre, rileva l'art. 97 Cost., rispetto al quale l'accesso si configura come uno strumento con il quale il singolo contribuisce al perseguimento del principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'attività amministrativa, sia attraverso l'effettuazione di un controllo di questa, se pure attraverso il filtro della propria situazione legittimante, sia sollecitando l'emersione delle eventuali responsabilità dei funzionari amministrativi.

Queste considerazioni inducono a rigettare l'interpretazione sopra indicata, sia con riferimento al ruolo della trasparenza, sia in ordine all'ampiezza della situazione legittimante. Con riguardo alla trasparenza si può affermare che se è vero che essa non compare ora in un rapporto di stretta strumentalità con l'accesso, è anche vero, però, che la sua collocazione fra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. dovrebbe essere sufficiente ad attribuirle una configurazione in termini di diritto del cittadino, che questi persegue attraverso l'accesso agli atti amministrativi¹¹.

Conseguenza di questa impostazione dovrebbe essere quella di interpretare l'espressione «situazione giuridicamente tutelata» di cui al nuovo art. 22, comma 1, lett. b), L. n. 241/1990, in un modo sostanzialmente equivalente a quello cui era giunta la giurisprudenza antecedentemente all'entrata in vigore della riforma. Dunque, l'aggettivo “tutelata” non

¹⁰ V. Corte Cost., 11 luglio 1990, n. 348, in *Giur. cost.*, 1990, 2186; Corte Cost., 15 giugno 1972, n. 105, in *Giur. cost.*, 1972. In dottrina v. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, cit., 1301.

¹¹ Un'autorevole dottrina, già immediatamente dopo l'entrata in vigore della L. Cost. n. 3/2001, aveva prospettato la riconducibilità dell'accesso ai documenti amministrativi fra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale: D. Sorace, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Le Regioni*, 2002, n. 4, 766 s.

indicherebbe l'esigenza che la situazione soggettiva debba essere suscettibile di immediata tutela giurisdizionale, da cui discenderebbe una sua identificazione nelle sole posizioni di diritto soggettivo e interesse legittimo, ma l'esigenza che essa sia qualificata dall'ordinamento giuridico. In questo senso, anche le aspettative qualificate o gli interessi procedurali sarebbero sufficienti, come lo sarebbero gli interessi collegati all'informazione della stampa e alla ricerca scientifica. A sostegno di questa tesi milita anche la più recente giurisprudenza¹² che, nel ribadire la necessaria presenza di una situazione soggettiva legittimante l'accesso agli atti della p.a., si riferisce a questa come ad una *situazione giuridicamente tutelata*, la quale non deve assumere necessariamente la consistenza del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo ma non può nemmeno identificarsi con il generico e indistinto interesse di ogni cittadino al buon andamento dell'attività amministrativa.

Il giudice amministrativo utilizza gli stessi termini utilizzati dal nuovo art. 22, comma 1, lett. b), L. n. 241/1990, per riferirsi alla situazione legittimante, attribuendo a questa espressione il significato esteso di cui si è detto. Non si vede, quindi, il motivo di discostarsi da una simile interpretazione, sposandone una più restrittiva.

Le novità introdotte dal nuovo art. 22 L. n. 241/1990 in ordine alla portata della situazione legittimante l'accesso sono date anche dal riferimento espresso agli interessi diffusi: la nuova disciplina include espressamente fra gli interessati aventi legittimazione all'accesso anche i soggetti portatori di interessi diffusi. In tal modo, si chiarisce che gli interessi diffusi rientrano fra quelli giuridicamente tutelati e legittimano l'ente esponenziale all'accesso dei documenti amministrativi.

Era questa, peraltro, la conclusione cui si giungeva già nel vigore della originaria disciplina sull'accesso. Se, infatti, l'originaria formulazione dell'art. 22 L. n. 241/1990 non fa cenno agli interessi diffusi, tuttavia dal combinato disposto fra gli artt. 9 e 10 della legge sul procedimento si ricava che i portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, hanno facoltà di intervenire nel procedimento e di prendere visione dei relativi atti. Compete loro, quindi, quell'accesso endoprocedimentale che si è visto essere una mera manifestazione procedimentale dell'accesso disciplinato dagli artt. 22 ss. L. n. 241/1990. Peraltro, l'art. 9 D.P.R. n. 352/1992 estende esplicitamente ai portatori di questi interessi, costituiti in associazioni o comitati, le norme sull'accesso, in quanto compatibili. Il limite della compatibilità è interpretato dalla giurisprudenza nel senso che il soggetto portatore dell'interesse diffuso debba possedere determinati requisiti, quale quello della tutela dell'interesse diffuso come fine statutario, della

¹² Cons. St., sez. IV, 2 novembre 2004, n. 7069, in *www.ambientediritto.it*; Cons. St., sez. IV, 12 ottobre 2004, n. 6581, in *Dir e Giust.*, 2004, f. 43, 71.

coerenza fra fine e disponibilità di mezzi, della sua presenza sul territorio nazionale, ecc.; fini che attestano la personificazione di tali interessi adespoti in capo all'ente che se ne fa portatore¹³.

3. La natura giuridica dell'accesso ai documenti amministrativi

Strettamente connesso al tema appena affrontato è il problema relativo alla natura giuridica dell'accesso ai documenti amministrativi, sul quale la dottrina non ha raggiunto una visione univoca, prospettando due diverse tesi che qualificano l'accesso ora in termini di interesse legittimo, ora di diritto soggettivo. Sembra opportuno ripercorrere i tratti essenziali della questione, per poi verificare se la novella abbia apportato elementi che rilevino a favore dell'una o dell'altra tesi.

I fautori della tesi che qualifica l'accesso come interesse legittimo¹⁴ fondano il loro convincimento sul dato normativo, dal quale deriverebbe una non immancabile soddisfazione dell'accesso agli atti della pubblica amministrazione. L'istanza di accesso, infatti, deve essere debitamente motivata onde evidenziare la situazione soggettiva che ne attribuisce legittimazione; essa, inoltre, può subire un differimento ad opera della p.a.; sono previste diverse ipotesi in cui l'accesso può essere escluso. In base a queste considerazioni, essi svalutano il dato letterale e ritengono che l'espressione "diritto di accesso", di cui all'art. 22 L. n. 241/1990, dovrebbe intendersi in senso atecnico e che la reale natura dell'accesso sia l'interesse legittimo.

In questo senso è anche quel filone giurisprudenziale¹⁵, espresso dalla sentenza 24 giugno 1999 n. 16 dell'Adunanza Plenaria, secondo il quale tre ordini di considerazioni indurrebbero a ritenere di interesse legittimo la natura dell'accesso. Innanzitutto, si dice, la qualificazione in termini di diritto compiuta dalla L. n. 241/1990 sarebbe generica e non tale da attribuire al singolo una posizione giuridica di diritto soggettivo immediatamente tutelabile. Essa, invece, rispecchierebbe quella concezione di "diritto" utilizzata in molti casi anche dalla Costituzione, con la quale si indica un obiettivo che le istituzioni o i cittadini dovrebbero perseguire. Si pensi, con riferimento alle istituzioni, al diritto al lavoro (art. 4 Cost.), ai diritti della famiglia (art. 29

¹³ Cons. St., sez. V, 16 gennaio 2004, n. 127, in *Servizi pubbl. e appalti*, 2004, 392; Cons. St., sez. VI, 16 dicembre 1998 n. 1683, in *Giur. it.*, 1999, 849; Cons. St., sez. VI, 30 settembre 1998, n. 1346, in *Cons. Stato*, 1998, I, 1391; Cons. St., sez. VI, 19 ottobre 1995, n. 1190, in *Foro amm.*, 1995, 2291.

¹⁴ V., tra gli altri, Mazzarolli, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali*, Padova, 1998, 58; Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, 406; Morbidelli, *Il procedimento amministrativo, cit.*, 1310; Paleologo, *La Legge 1990 n. 241: procedimenti amministrativi ed accesso ai documenti dell'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, 11.

¹⁵ V. anche Cons. St., sez. V, 2 dicembre 1998 n. 1725, in *Giur. it.*, 1999, 857.

Cost.), al diritto degli inabili al mantenimento e alla assistenza sociale (art. 38 Cost.) e, con riferimento ai cittadini, al dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli (art. 30), al riconoscimento del diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione (art. 46). Questi diritti non avrebbero lo stesso significato di "diritto soggettivo" utilizzato, questa volta in senso tecnico giuridico, dagli articoli 24, comma 1, 103, comma 1, e 113, comma 1, della Costituzione. Fra questi, si collocherebbe anche il "diritto di accesso", di cui all'art. 22 L. n. 241/1990.

Una seconda ragione a favore della natura di interesse legittimo dell'accesso riguarderebbe l'impossibilità di configurare un'ipotesi di giurisdizione esclusiva innominata in presenza del riparto operato dagli artt. 24 e 103 della Costituzione.

Il terzo ordine di motivi attiene alla incompatibilità di una posizione di diritto soggettivo con la presenza di un potere autoritativo della p.a., conferito dalla legge per conseguire l'interesse pubblico della trasparenza, cui si potrebbe correlare solo un interesse legittimo del singolo condizionato al primo e rinveniente la sua tutela nel corretto esercizio del potere amministrativo. Di qui, discenderebbe la configurazione tradizionalmente impugnatoria del giudizio di cui all'art. 25, comma 5, L. n. 241/1990, in quanto avente ad oggetto l'illegittimità dei provvedimenti di rifiuto, taciti o espressi, della pubblica amministrazione.

Diversamente, coloro¹⁶ che qualificano l'accesso in termini di diritto soggettivo valorizzano il rilievo costituzionale dell'accesso, che troverebbe fondamento, come detto sopra, sia nell'art. 21 Cost., sia nell'art. 97 Cost. e quello comunitario, nell'ambito del quale l'art. 102 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa riconosce a qualunque cittadino o persona giuridica dell'Unione il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto materiale. Rispetto a questo diritto, si dice, la verifica della p.a. a fronte dell'istanza di accesso mira solo ad accertare la sussistenza della situazione legittimante richiesta dalla legge e che non vi siano interessi, anch'essi di rango primario e costituzionale, tassativamente individuati, che precludano l'accesso, senza spazio per valutazioni di opportunità dell'amministrazione. Il potere di differimento, inoltre, non inciderebbe sull'esistenza del diritto, ma atterrebbe alle modalità per il suo esercizio.

¹⁶ Galli, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2001, 703 ss.; C.E. Gallo, *Accesso agli atti e funzione amministrativa*, in Gallo C.E. e Foà, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, 2000, 5; Caringella, in Caringella, Garofoli, Sempreviva, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 1999, 29; Figorilli, *Il contraddittorio nel giudizio speciale sul diritto di accesso*, in *Dir. proc. amm.*, 1995, 598; Virga, *Trasparenza della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale*, in *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza* (Atti del XXXV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna – Villa Monastero, 21-23 settembre 1989), Milano, 1991, 1802.

A fondamento di queste affermazioni vi è la convinzione che la p.a. chiamata a pronunciarsi sull'istanza di accesso debba effettuare una verifica notarile delle condizioni e presupposti previsti dalla legge, senza possedere alcun potere autoritativo – discrezionale.

A sostegno di questa tesi si pone un altro filone giurisprudenziale¹⁷, che ritiene di dovere qualificare in termini di diritto soggettivo l'accesso agli atti amministrativi, oltre che in base alle considerazioni svolte dalla dottrina conforme a questa idea, anche e soprattutto alla luce delle ultime modifiche normative del nostro ordinamento giuridico.

Tale orientamento giurisprudenziale confuta le ragioni addotte dalla giurisprudenza che qualifica l'accesso come un interesse legittimo.

In primo luogo, si ritiene di dovere contestare quest'ultima quando assimila la locuzione atecnica di diritto utilizzata in talune ipotesi dalla Costituzione alla locuzione “diritto di accesso” utilizzata dall'art. 22 L. n. 241/1990, in quanto, diversamente da quanto avviene nelle prime, l'accesso è oggetto di una disciplina specifica, che ne descrive presupposti e condizioni tassative e che consente una sua diretta giustiziabilità, addirittura in un procedimento abbreviato.

Inoltre, con riferimento alla impossibilità di configurare un'ipotesi di giurisdizione esclusiva innominata nel nostro ordinamento, la giurisprudenza favorevole alla natura di diritto soggettivo reputa che, in seguito alla massiccia attribuzione della cognizione su diritti al giudice amministrativo operata dal D. Lgs 80/1998 e L. n. 205/2000, non sarebbe necessaria l'espressa menzione legislativa che attribuisca una materia alla giurisdizione esclusiva. Tali disposizioni legislative hanno, infatti, conferito alla giurisdizione esclusiva interi blocchi di materie, non specificamente determinate dal legislatore.

Infine, si critica la giurisprudenza che qualifica l'accesso come un interesse legittimo nella parte in cui prefigura l'esistenza di un interesse pubblico alla trasparenza che la p.a. dovrebbe perseguire attraverso l'uso di un potere autoritativo, cui potrebbe correlarsi solo un interesse legittimo del singolo. La critica viene mossa sotto il profilo della apoditticità di una tale ricostruzione, che sarebbe contraddetta dal dato normativo ricavabile dalla L. n. 241/1990, il quale indica i presupposti, le condizioni e i limiti dell'accesso. Rispetto a una simile disciplina, non si vede come possa configurarsi un potere autoritativo della p.a., in qualche modo discrezionale. Viceversa, l'attività dell'amministrazione sembra essere vincolata

¹⁷ Cons. St., sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, in *Giur. it.*, 2003, 2179; Cons. St., sez. IV, 2 luglio 2002, n. 3620, in *Foro amm. CDS*, 2002, 1637; Cons. St., sez. VI, 19 settembre 2000 n. 4880, in *Foro amm.*, 2000, f. 9; Cons. St., sez. IV, 27 agosto 1998 n. 1137, in *Foro amm.*, 1998, 2056; Cons. St., sez. IV, 16 aprile 1998 n. 641, in *Foro amm.*, 1034; Cons. St., sez. IV, 11 giugno 1997 n. 643, in *Foro amm.*, 1997, 1638; TAR Marche, 20 novembre 1997 n. 1181, in *Trib. amm. reg.*, 1998, I, 225.

all'accertamento rigido di questi elementi e priva di margini utili alla comparazione di interessi propria di una scelta discrezionale.

Occorre a questo punto una precisazione. L'argomento giurisprudenziale, favorevole alla tesi del diritto soggettivo, che reputa possibile individuare un'ipotesi di giurisdizione esclusiva innominata non tiene conto, perché antecedente, della sentenza 6 luglio 2004, n. 204, con la quale la Corte Costituzionale¹⁸ ha delineato i limiti che il legislatore incontra nell'attribuzione di materie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. La Corte richiama l'assetto costituzionale del riparto di giurisdizione, ricavabile dagli artt. 24 e 103 Cost., incentrato sulla bipartizione diritto soggettivo – interesse legittimo ed evidenzia la residualità della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la quale deve riguardare materie in cui vi sia un'inestricabile commistione fra le due posizioni soggettive. Essa, quindi, chiarisce che quando l'art. 103 Cost. parla di «particolari materie», riferendosi a quelle materie sulle quali il giudice amministrativo può conoscere anche dei diritti, intende riferirsi a materie particolari rispetto a quelle rientranti nella generale giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo. Questa giurisdizione si fonda sulla presenza di una pubblica amministrazione che agisce con poteri autoritativi, cui si contrappone una posizione di interesse legittimo. La “particolarità” indica delle materie che vengono devolute alla giurisdizione esclusiva, perché contrassegnate dalla circostanza che la pubblica amministrazione agisce come autorità.

Ciò implica un necessario collegamento con la situazione soggettiva coinvolta, in quanto è questa a segnare la sussistenza della giurisdizione generale di legittimità, quando sia presente una posizione di interesse legittimo. Ne consegue che l'attribuzione di materie alla giurisdizione esclusiva debba avvenire considerando la posizione soggettiva coinvolta, senza che essa possa trovare fondamento nel mero dato oggettivo inerente le materie. Il legislatore, dunque, può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva, purché lo faccia con riguardo a materie che, in assenza di questa previsione di ampliamento, contemplerebbero la giurisdizione generale di legittimità, in quanto vi opera la pubblica amministrazione come autorità.

Queste considerazioni escludono la possibilità di configurare nel nostro ordinamento ipotesi di giurisdizione esclusiva fondate sulla mera circostanza che sia parte in causa la pubblica amministrazione o sia coinvolto un interesse pubblico.

Proprio per questo, la possibilità di configurare ipotesi di giurisdizione esclusiva innominata dovrebbe essere esclusa o quantomeno riconsiderata.

¹⁸ Corte Cost. 6 luglio 2004, n. 204, in *Foro amm. CDS*, 2004, 1895,2475.

Tuttavia, non sembra che la possibilità o meno di configurare un'ipotesi di giurisdizione esclusiva innominata sia determinante per individuare la natura giuridica dell'accesso ai documenti amministrativi. Pare, infatti, poco corretto ricostruire la natura giuridica di una situazione sostanziale in base al modello processuale che il legislatore appresta per la sua tutela. In base a questa argomentazione non può attribuirsi una portata risolutiva del problema all'art. 3, comma 6 *decies*, l. 14 maggio 2005, n. 80, di conversione con modificazioni del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, il quale prevede che «Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo».

La giurisdizione esclusiva pare giustificarsi in base alla considerazione che il giudice amministrativo, nel processo sull'azione di accesso, è chiamato a conoscere non solo della posizione giuridica del richiedente, ma anche, qualora essa ricada su dati personali di soggetti terzi, delle posizioni giuridiche di questi ultimi, in un contesto nel quale sembra presente una forte commistione fra diritti soggettivi e interessi legittimi. In questo senso, il riconoscimento della giurisdizione esclusiva potrebbe presupporre una qualificazione della posizione soggettiva del richiedente l'accesso ai documenti amministrativi in termini di interesse legittimo.

Il legislatore sembra, infatti, aver demandato la concreta definizione del rapporto fra accesso e *privacy* al potere discrezionale della p.a (V. *infra*, par. 5). Più precisamente, in base alla disciplina sancita dal nuovo art. 24, comma 7, l. n. 241/1990¹⁹ è possibile distinguere a seconda che l'istanza sia volta a conoscere dati personali ovvero dati sensibili e giudiziari ovvero, ancora, dati c.d. supersensibili di titolarità di un soggetto terzo. In ciascuno di questi casi, la p.a. è chiamata all'esercizio di una valutazione discrezionale dalla quale dipende, in concreto, la soluzione del conflitto fra accesso e riservatezza: nel caso dei dati personali, essa deve risolvere questo conflitto valutando la necessità degli atti cui è rivolto l'accesso ai fini della tutela giurisdizionale degli interessi giuridici dell'istante; nel caso di dati sensibili e giudiziari, essa deve svolgere tale operazione in base alla valutazione della "stretta indispensabilità"; nel caso di dati c.d. supersensibili, idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale, essa deve compiere una prima valutazione, attinente alla "stretta indispensabilità" e una seconda valutazione, richiesta dal richiamato art. 60 del codice della *privacy*, indirizzata a verificare che la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai

¹⁹ «Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale».

documenti amministrativi sia di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile.

A fronte di questo potere pubblico e discrezionale la posizione giuridica soggettiva dell'istante non potrebbe che essere quella di interesse legittimo. Questa, insieme con quella di diritto soggettivo dell'interessato alla riservatezza, giustificerebbe il riconoscimento della giurisdizione esclusiva in materia.

La configurazione dell'accesso come diritto soggettivo o interesse legittimo non è un mero dibattito teorico, ma ha delle conseguenze sia sostanziali, sia processuali, di rilievo.

Se si opta per la natura di diritto soggettivo, ne consegue che dinanzi ad un'istanza di accesso che abbia ricevuto dall'amministrazione una risposta di illegittimo rifiuto o differimento o un indebito silenzio, cui non sia seguito il ricorso giurisdizionale entro il termine breve previsto dall'art. 25, comma 5, L. n. 241/1990, l'istante possa presentare una nuova analoga istanza di accesso e sulla nuova risposta negativa della p.a., espressa o tacita, innestare il giudizio, essendo la sua una posizione di diritto soggetta a termine prescrizionale.

Viceversa, se si ritiene che l'accesso sia un interesse legittimo, dinanzi al medesimo iniziale rifiuto, il privato deve impugnare il provvedimento negativo entro il termine breve a pena di decadenza, non potendo ripresentare la medesima istanza.

Sotto il profilo processuale, nel primo caso, si avrebbe un giudizio solo apparentemente impugnatorio, in quanto il ricorrente non contesterebbe tanto l'illegittimità dell'atto espresso o tacito di rifiuto della p.a., ma farebbe valere la violazione di obblighi giuridici da parte della p.a., chiedendo l'accertamento del proprio diritto e la condanna dell'amministrazione all'esibizione documentale. La giurisdizione del giudice amministrativo si configurerebbe come esclusiva, sebbene innominata, e conseguentemente non sarebbe necessaria la notifica al controinteressato, trovando applicazione l'integrazione del contraddittorio di cui all'art. 102 c.p.c.

Se, invece, si ragiona in termini di interesse legittimo, il giudizio di cui all'art. 25, comma 5, L. n. 241/1990 sarebbe di natura impugnatoria, vertendo la controversia sulla legittimità di un provvedimento negativo della p.a., in qualche misura discrezionale. Ne dovrebbe conseguire la necessità di notificare il ricorso al controinteressato, a pena d'inammissibilità. L'unica particolarità sarebbe data dalla peculiarità del rito camerale e della pronuncia conclusiva di condanna all'esibizione dei documenti richiesti.

Delineata la tematica della natura giuridica dell'accesso agli atti amministrativi e visti gli argomenti che militano a favore dell'una e dell'altra tesi, occorre verificare se la riforma della L. n. 241/1990 apporti degli elementi di novità al dibattito dottrinale e giurisprudenziale. Le

indicazioni che in questo senso si traggono dalla legge n. 15/2005 non sono univoche, in quanto ad una indicazione di carattere sostanziale, che potrebbe favorire la tesi del diritto soggettivo, se ne giustappone una di carattere processuale, che invece può essere usata per sostenere la tesi dell'interesse legittimo.

L'indicazione sostanziale è data dal nuovo art. 22, comma 2, L. n. 241/1990, il quale colloca l'accesso ai documenti amministrativi fra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. Questa norma confermerebbe la natura di diritto soggettivo dell'accesso. Certo, sarebbe possibile un'interpretazione che intendesse in senso atecnico questi diritti, descrivendoli come degli obiettivi che il legislatore statale deve perseguire e non come diritti immediatamente tutelabili. In base a questa lettura, anzi, tale norma costituirebbe un forte argomento a favore della tesi dell'interesse legittimo, in quanto l'accesso sarebbe una prestazione che spetterebbe ai pubblici poteri assicurare onde perseguire la trasparenza. Tuttavia, come sopra detto, sembra difficile intendere in senso atecnico il diritto di accesso per come disciplinato dalla legge n. 241/1990.

Piuttosto, potrebbe sostenersi che il richiamo all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. avrebbe l'esclusiva finalità di sancire la potestà legislativa statale in materia di accesso ai documenti amministrativi, onde assicurarne una applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale e in modo da evitare interventi legislativi regionali. In tal modo, esso rilevarebbe solo con riferimento al campo di applicazione dell'accesso ai documenti amministrativi e non anche in ordine alla sua natura giuridica.

Il dato di carattere processuale che favorisce la tesi dell'interesse legittimo non è, in realtà, una novità della Legge n. 15/2005. Esso era, infatti, in origine previsto dall'art. 1 L. n. 205/2000, modificativo dell'art. 21, comma 1, L. n. 1034/1971 e si identificava nella norma che permetteva di innestare il giudizio camerale di cui all'art. 25, comma 5, L. n. 241/1990 nel giudizio principale, previa notifica all'amministrazione ed ai controinteressati. Questa norma intendeva soprattutto risolvere il problema della discrasia temporale relativa alla tutela dell'accesso rispetto al processo principale, attraverso il meccanismo della concentrazione processuale. Essa, però, prevedendo la notifica del ricorso al controinteressato a pena di inammissibilità implicava la configurazione impugnatoria del giudizio sull'accesso, cui, come si è detto, si collega la sua natura di interesse legittimo.

La legge n. 15/2005 abroga questa norma, ma la ripropone nel nuovo art. 25, comma 5, L. n. 241/1990, così che le ragioni appena esposte sono ancora oggi valide.

4. L'oggetto ed i soggetti passivi dell'accesso

Un altro aspetto problematico dell'accesso ai documenti amministrativi interessa l'individuazione del suo oggetto e dei soggetti nei cui confronti può essere esercitato. In ordine a questi problemi interviene oggi la legge n. 15/2005 con una disciplina che sembra codificare la giurisprudenza evolutasi sul punto. Per comprendere questa affermazione è importante ricordare quali siano stati, nel vigore dell'originaria disciplina di cui alla legge n. 241/1990, i profili della problematica e a quali risultati sia giunta la giurisprudenza.

L'art. 22, comma 2, L. n. 241/1990, nella sua originaria formulazione, prevedeva che fosse da considerare documento amministrativo, sui quali era possibile accedere, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa. Occorreva chiarire quali fossero gli atti utilizzati ai fini dell'attività amministrativa e, soprattutto, se fra questi atti fossero annoverabili anche gli atti di diritto privato formati o comunque utilizzati dalla pubblica amministrazione.

Collegato a questo problema era quello relativo all'individuazione dei destinatari dell'istanza di accesso e, in particolare, se questi potessero essere anche i soggetti privati svolgenti attività amministrative. A questo proposito, l'art. 23 L. n. 241/1990, come modificato dall'art. 4, comma 2, L. n. 265/1999 prevede che il diritto di accesso si eserciti anche nei confronti dei gestori di pubblici servizi. Occorreva, in questo caso, capire a quali atti dell'attività svolta da questi soggetti privati potesse rivolgersi la richiesta di accesso.

La giurisprudenza ha risposto ai quesiti formulando tesi diverse e giungendo a soluzioni sicure solo di recente. In una prima fase, si riteneva che l'attività amministrativa suscettibile di ostensione fosse solo quella riguardante l'esercizio di funzioni pubblico – autoritative svolte dalla p.a., in quanto, si diceva, solo in quest'ambito avrebbero avuto rilievo le esigenze di trasparenza e imparzialità che giustificano l'accesso, costituendo esso una sorta di “contrappeso” alla posizione di supremazia della p.a. nei confronti del singolo²⁰.

Questa impostazione è stata, in seguito, superata da quella giurisprudenza che ha ritenuto l'accesso estensibile a tutti gli atti inerenti all'attività amministrativa, sia che questi fossero espressione di una funzione autoritativa, sia che avessero natura di diritto privato. Si è ritenuto,

²⁰ Cons. St., sez. VI, 2 aprile 1997, n. 539, in *Foro amm.*, 1997, 1116; Cons. St., sez. V, 17 dicembre 1996, n. 1559, in *Foro amm.*, 1996, 3316; Cons. St., sez. VI, 1 marzo 1996, n. 297, in *Foro amm.*, 1996, 935; Cons. Stato, sez. VI, 5 ottobre 1995, n. 1083, in *Foro amm.*, 1995, 2267; Cons. St., sez. IV, 5 giugno 1995, n. 412, in *Foro amm.*, 1995, 1197; T.A.R. Lazio, sez. III, 6 settembre 1995, n. 1510 in *T.A.R.*, 1995, I, 4134, che ha escluso l'accesso ai documenti relativi alla vendita di società del gruppo EFIM; T.A.R. Lazio, sez. I, 24 gennaio 1992, n. 70, in *Foro it.*, 1993, III, 141

infatti, che anche l'attività di diritto privato costituisca cura concreta di interessi della collettività, non meno dell'attività di diritto amministrativo, non potendosi discriminare l'attuazione della trasparenza e dell'imparzialità in base al criterio formale del regime giuridico dell'attività amministrativa²¹.

Una tesi intermedia, infine, ha ritenuto che l'accesso all'attività di diritto privato della p.a. sia da ammettere, salvo quando essa sia del tutto disancorata dalla cura degli interessi pubblici affidati all'apparato amministrativo²².

Sulla questione è intervenuta in due occasioni l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato²³, aderendo alla tesi più estensiva. Essa ha evidenziato come l'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli artt. 22 ss. L. n. 241/1990, costituisca attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento enunciati nell'art. 97 Cost., i quali si applicano a tutta l'attività amministrativa. Questa attività è configurabile non solo quando si traduca nell'emanazione di provvedimenti amministrativi, ma anche quando si sostanzia in atti di diritto privato, essendo anch'essi, come i primi, rivolti al perseguimento del pubblico interesse. L'accesso, costituendone attuazione, deve avere lo stesso ambito di applicazione dei principi di buon andamento e di imparzialità e, di conseguenza, deve interessare ogni manifestazione dell'attività amministrativa, indipendentemente dal fatto che si manifesti in forma pubblica o privata. Peraltro, afferma l'Adunanza Plenaria, le limitazioni che il diritto di accesso subisce non attengono al profilo dell'attività amministrativa suscettibile di ostensione, non essendovi una "zona franca" nei confronti dell'attività di diritto privato, ma alle espresse e tassative ipotesi di esclusione previste dalla legge.

Dopo avere affermato l'estensione del diritto di accesso a ogni ambito dell'attività amministrativa, l'Adunanza Plenaria affronta il problema a questo collegato, inerente l'individuazione dei soggetti passivi dell'accesso. Se non vi è dubbio che questi si individuino negli enti pubblici svolgenti attività amministrativa, di diritto pubblico o privato, i dubbi si pongono in relazione a quei soggetti aventi natura privatistica ma svolgenti un'attività amministrativa. In questa categoria rientrano sicuramente i gestori di pubblici servizi di cui all'art. 23 L. n. 241/1990, i cui atti sono espressamente sottoposti all'accesso.

L'inclusione dei gestori fra i soggetti passivi si giustifica in base alle considerazioni compiute dall'Adunanza con riferimento all'oggetto dell'accesso: quando l'attività del soggetto privato

²¹ Cons. St., sez. IV, 17 giugno 1997, n. 649, in *Foro amm.*, 1997, 1640; Cons. St., sez. VI, 3 giugno 1997, n. 843, in *Foro amm.*, 1997, 1686; Cons. St., sez. IV, 4 febbraio 1997, n. 82, in *Foro amm.*, 1997, 429.

²² Cons. St., sez. IV, 15 gennaio 1998, n. 14, in *Giur. it.*, 1266.

²³ Cons. St., ad. plen., 22 aprile 1999, n. 4, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 946; Cons. St., ad. plen., 22 aprile 1999, n. 5, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 946.

nello svolgimento del servizio pubblico è rivolta alla tutela di interessi collettivi, trovano applicazione i principi di buon andamento e di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., senza che abbia rilievo la natura privatistica del soggetto. Ciò giustifica l'applicazione dell'accesso, che costituisce strumento per l'attuazione di questi principi. Quando, dunque, l'attività del privato persegue interessi collettivi, essa esula dall'applicazione dell'art. 41 Cost. e transita in quella dell'art. 97 Cost., sicché deve attenersi ai principi desumibili da quest'articolo ed essere sottoposta ad accesso.

Una successiva sentenza della Sesta Sezione del Consiglio di Stato, n. 1303/2002²⁴, sviluppa la giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria e chiarisce che il criterio da utilizzare per stabilire quale attività debba essere sottoposta ad accesso sia quello della imparzialità, rispetto alla quale l'accesso svolge una funzione servente. Così, si spiega perché ogni manifestazione dell'attività amministrativa emanata dalla pubblica amministrazione sia da sottoporre ad accesso, essendo essa istituzionalmente rivolta al perseguimento di interessi pubblici nel rispetto dell'imparzialità, anche quando operi con attività di diritto privato. Così, si spiega anche perché sia ostensibile l'attività svolta dai gestori di pubblici servizi, in quanto rivolta al perseguimento imparziale di interessi collettivi, dove l'obbligo di agire nel rispetto dell'imparzialità è dato dall'applicabilità a questi soggetti di quella disciplina che impone al gestore determinati obblighi, quale quello di svolgere l'attività con caratteri di continuità e regolarità, ma anche e soprattutto quello di non operare alcuna forma di favoritismo o discriminazione, ammettendo al servizio cui lo stesso è preordinato tutti coloro che vi hanno titolo, nel rispetto del principio di uguaglianza dei diritti dell'utenza.

Ciò che contraddistingue, pertanto, il pubblico servizio è la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali, in specie, quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a norme di continuità, regolarità, capacità e qualità, cui non potrebbe essere assoggettata, invece, una comune attività economica.

In base al criterio di imparzialità va anche risolto l'ulteriore problema di quale attività del gestore di pubblico servizio vada resa ostensibile. L'Adunanza Plenaria ritiene che l'accesso vada garantito nei casi in cui una norma comunitaria o di diritto interno imponga al gestore del pubblico servizio l'attivazione di procedimenti per la formazione delle proprie determinazioni, in specie per la scelta dei propri contraenti, nonché in relazione agli atti afferenti le scelte organizzative adottate in sede di gestione del servizio: scelte potenzialmente incidenti sulla

²⁴ Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2002, n. 1303, in *Dir. proc. amm.* 2003, 486.

qualità del servizio stesso, sul rispetto delle norme volte a proteggere gli utenti e sul soddisfacimento delle loro esigenze.

Accanto a questa parte di attività, la cui rilevanza pubblicistica è per così dire in *re ipsa*, l'Adunanza ammette l'ostensibilità della residuale attività espletata dal gestore di pubblico servizio sempre che, all'esito di un giudizio di bilanciamento degli interessi cui la stessa è preordinata, risulti prevalente l'interesse pubblico rispetto a quello squisitamente imprenditoriale²⁵. Essa, inoltre, indica, fra i criteri che devono presiedere a questo bilanciamento, quello della strumentalità di tale attività con quella di gestione del servizio²⁶. La sentenza della VI^o sezione ritiene che il criterio della strumentalità sia troppo generico e propone di interpretarlo alla luce della logica sottesa alla norma di cui all'art. 23 L. n. 241/1990, individuata nell'esigenza di garantire la trasparenza di attività che, pur non presentando i caratteri della funzione pubblica di competenza dell'amministrazione in senso classico, sono, al pari delle prime, ontologicamente e doverosamente improntate al rispetto del principio di imparzialità. L'applicazione anche in questo contesto del criterio della imparzialità induce a ritenere che l'accesso possa spingersi fino a comprendere tutta l'attività del gestore che si informa al canone dell'imparzialità.

Il ragionamento di questa giurisprudenza è fin qui lineare. Esso, però, continua affermando che il parametro della strumentalità va definito anche in base a profili propriamente soggettivi. La conformazione in senso pubblicistico di talune strutture soggettive, si dice, finisce inevitabilmente per ampliare il novero delle attività nel cui esercizio si impone la rigorosa osservanza del principio di imparzialità, nonché, ne consegue, per condizionare l'individuazione degli atti assoggettabili all'accesso. Le perplessità non sorgono tanto da tale affermazione, quanto dal fatto che spesso la giurisprudenza, dinanzi alla difficoltà di individuare direttamente un'attività oggettivamente di pubblico servizio, come sembra richiedere l'art. 23 L. n. 241/1990, cerca di ricavarla indirettamente dalla connotazione ontologicamente pubblicistica del gestore²⁷. Essa svolge un'indagine circa l'intima natura del

²⁵ V. anche Tar Lazio, III *ter*, n. 223/2003, in www.giustamm.it.

²⁶ V. anche Cons. St., sez. VI, n. 8 gennaio 2002, n. 67, in *Foro amm.* CDS 2002, 145; Cons. St., sez. V, 6 dicembre 1999, n. 2046, in *Cons. Stato* 1999, I,2096.

²⁷ V. TAR Lazio, sez. III *Ter*, 19 febbraio 2004, n. 3284, in www.giustamm.it, nella quale si afferma che "L'attività amministrativa, cui gli art. 22 e 23 della l. 241/1990 correlano il diritto d'accesso, ricomprende anche l'attività di diritto privato posta in essere dai soggetti gestori di pubblici servizi laddove detta attività, pur non costituendo direttamente gestione del servizio stesso, sia collegata a quest'ultima da un nesso di strumentalità derivante anche, sul versante soggettivo, dalla intensa conformazione pubblicistica e indipendentemente dalla veste societaria assunta (...)". Il giudizio di appello si è concluso con la sentenza del Cons. St., sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 218, in www.giustamm.it, nella quale si afferma che "La funzione di vigilanza si caratterizza di norma per l'emanazione di direttive circa l'attività di liquidazione consistenti in ordini di carattere generale che, seppure vincolanti per il commissario liquidatore, non consentono la ricostruzione del rapporto tra quest'ultimo e l'attività di vigilanza

soggetto gestore, al quale la disciplina positiva assegna oggi una qualificazione privatistica, per individuarne una caratterizzazione pubblicistica e, di conseguenza, applicare le norme sull'accesso ai documenti amministrativi. Ebbene, sembra questo un ragionamento criticabile, perché tende a sostituire il dato ontologico a quello positivo, il quale perde di significato. Se il legislatore qualifica un ente come privato è in quanto vuole che esso sia sottoposto ad una determinata disciplina. Se a tale qualifica se ne sovrappone un'altra che si basa sull'intima natura del soggetto, finisce per svilirsi il dato positivo.

Se si opta per il ragionamento ontologico, che individua l'intima natura pubblica del soggetto, ne consegue l'applicabilità della regola pubblicistica, in questo caso l'accesso; se, viceversa, si rimane aderenti al dato positivo che qualifica il soggetto come privato, ne deriva una non scontata applicabilità della regola pubblicistica che, anzi, dovrebbe richiedere agganci normativi e argomenti consistenti²⁸.

Dalla giurisprudenza indicata è comunque possibile trarre una regola generale che il giudice amministrativo sembra volere esprimere, sia quando si rivolge all'individuazione dell'oggetto dell'accesso, sia quando cerca di individuarne i soggetti passivi: indipendentemente dalla natura giuridica dell'attività amministrativa, di diritto pubblico o privato; indipendentemente dalla forma giuridica, privatistica o pubblicistica del soggetto, ciò che conta è che venga perseguita un'attività di pubblico interesse. Una tale attività deve conformarsi ai principi di imparzialità e buon andamento dell'art. 97 Cost, e, di conseguenza, essere sottoposta all'accesso dei singoli.

E' a questa regola che sembra ispirarsi la riforma della L. n. 241/1990 quando, nel nuovo art. 22, comma 1, lett. d), afferma che per documento amministrativo debba intendersi ogni rappresentazione del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale. E quando, nella successiva lett. e), definisce la pubblica amministrazione come formata da tutti i soggetti di diritto pubblico e di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

La riforma utilizza la regola giurisprudenziale, estendendo il campo di applicazione dell'accesso anche a tutti i soggetti privati svolgenti attività di pubblico interesse e superando,

secondo un profilo squisitamente gerarchico (con connessi poteri di avocazione e sostituzione), dovendo riconoscersi al commissario liquidatore una spiccata autonomia (discrezionalità) sia nell'amministrazione che nella predisposizione dello stato passivo (...): l'esercizio della funzione di vigilanza non comporta, pertanto, in linea generale la formazione e la detenzione di atti e documenti amministrativi riguardanti il procedimento di liquidazione in senso stretto".

²⁸ Per una puntuale trattazione della questione Cfr. Marzuoli, *Ancora su accesso e forme privatistiche (di soggetti e di attività): anche l'accesso ha dei limiti*, in www.giustamm.it, nota a TAR Lazio, sez. III Ter, 19 febbraio 2004, n. 3284.

in tal modo, il limite dei soli gestori di servizi pubblici, cui quella giurisprudenza si riferisce. Inoltre, essa non si limita a richiamare quei soggetti privati la cui attività di interesse pubblico è sottoposta alla disciplina nazionale, ma precisa che l'ampia nozione di pubblica amministrazione comprende, ai fini dell'accesso, anche quei soggetti privati che siano sottoposti a disciplina comunitaria.

Questa estensione consente di risolvere un problema che si era posto nella vigenza dell'originaria disciplina data dagli artt. 22 e 23 L. n. 241/1990 e relativo alla possibilità di ricompredervi anche quei soggetti privati che, in quanto aventi determinate caratteristiche strutturali e svolgenti una funzione di interesse generale, rientrino nella categoria comunitaria dell'organismo di diritto pubblico. Si tratta, infatti, di soggetti che, seppure non qualificati soggetti pubblici alla stregua dell'ordinamento nazionale, sono, tuttavia, soggetti pubblici secondo una normativa di settore avente origine a livello comunitario, qual è quella in materia di appalti aventi rilievo comunitario. Significativa, al riguardo, è stata la sentenza del TAR Lombardia²⁹, la quale, applicando la regola giurisprudenziale sopra descritta, ha ritenuto ininfluenza la forma privatistica del soggetto, in ragione dell'attività rivolta alla tutela di interessi pubblici da questo svolta, che giustifica l'accesso agli atti in cui essa si traduce.

Il nuovo art. 22, comma 1, lett. e), L. n. 241/1990 risolve il problema comprendendo nell'ampia nozione di pubblica amministrazione che esso propone il richiamo anche ai soggetti la cui attività sia sottoposta alla disciplina comunitaria. Si tratta, peraltro, di una nozione rispondente all'attuale panorama normativo, che offre una sempre più stretta commistione fra attività di diritto pubblico e attività di diritto privato e fra soggetti pubblici e soggetti privati, con riferimento alla quale è difficile operare rigide distinzioni. Per un verso, infatti, sembra doversi svalutare la tradizionale distinzione tra l'attività imperativa e quella negoziale della p.a., in quanto è un dato ormai pacifico quello secondo il quale l'amministrazione riesce a perseguire i propri fini pubblici anche attraverso l'uso di strumenti privatistici. Per altro verso, le leggi di privatizzazione e la nozione comunitaria dell'organismo di diritto pubblico indicano la presenza nel nostro ordinamento di soggetti che, seppure formalmente privati, a causa della disciplina cui sono sottoposti o delle intrinseche caratteristiche strutturali e funzionali, sono sostanzialmente pubblici.

Rimane, a questo punto, da comprendere quale sia il collegamento che oggi intercorre fra il nuovo art. 22 L. n. 241/1990, come introdotto dalla L. n. 15/2005, e l'art. 23 L. n. 241/1990. Quest'ultimo non è, infatti, stato abrogato o modificato dalla riforma, così che occorre chiarire

²⁹ TAR Lombardia, Milano, sez. III, 25 maggio 1998, n. 1119, in *Foro amm.*, 1999, 824.

come esso si coordini con la più ampia disciplina dell'art. 22, comma 1, lett. d) ed e), L. n. 241/1990. L'unica soluzione interpretativa praticabile sembra essere quella di ritenere assorbita la disciplina dell'art. 23 in quella più generale posta dalle lettere d) ed e), di cui all'art. 22. L'art. 23 avrebbe solo un carattere esemplificativo, indicando esso dei soggetti che rientrano nella nozione ampia di pubblica amministrazione espressa dall'art. 22, comma 1, lett. e), L. n. 241/1990.

La tematica relativa all'oggetto dell'accesso concerne altri due aspetti sui quali incide la legge di riforma, apportando delle modifiche significative: quello degli atti interni e quello dell'accesso all'informazione sganciata dal documento.

In ordine al primo aspetto, l'originaria formulazione dell'art. 22, comma 2, L. n. 241/1990 prevedeva l'accessibilità degli atti amministrativi interni. Non si precisava, però, se questi atti dovessero essere inerenti al procedimento amministrativo rispetto al quale il singolo rivestisse la posizione di interessato o se, invece, si trattasse anche di atti interni sganciati dal procedimento. Non vi erano dubbi in ordine all'ostensibilità degli atti endoprocedimentali, data la loro capacità di influire sullo svolgersi dell'attività amministrativa e sul contenuto e legittimità del provvedimento finale, di modo che l'eventuale illegittimità dell'atto interno ridonda in via derivata su quello esterno e finale. Del resto, è già l'art. 10 L. n. 241/1990 che consente ai soggetti interessati alla partecipazione procedimentale di prendere visione dei relativi atti. Proprio questa considerazione, però, avrebbe dovuto indurre a ritenere che il riferimento agli atti interni compiuto dall'art. 22, comma 2, L. n. 241/1990 non potesse coincidere con quello dell'art. 10, salvo ritenerlo una mera ripetizione di quest'ultimo.

La giurisprudenza ha, infatti, interpretato il richiamo agli atti interni in via estensiva, riconoscendo il diritto di accesso anche con riferimento a documenti rappresentativi di mere attività interne dell'amministrazione, a prescindere dal fatto che essi siano stati o meno utilizzati nell'attività avente rilevanza esterna³⁰.

Questa regola giurisprudenziale è ora codificata dal nuovo art. 22, comma 1, lett. d), L. n. 241/1990, che estende espressamente l'accesso agli atti interni o non relativi ad uno specifico procedimento.

Il secondo aspetto problematico attinente all'oggetto dell'accesso riguarda la riconducibilità nel suo alveo delle informazioni di cui sia in possesso la p.a., non incluse in un documento amministrativo.

³⁰ Cons. St., sez. IV, 9 luglio 2002, n. 3825, in *Foro amm. CDS*, 2002, 1650; Cons. St., sez. VI, 18 gennaio 1999, n. 22, in *Foro amm.*, 1999, 106; Cons. St., sez. V, 9 dicembre 1997, n. 1489, in *Foro amm.*, 1997, 3075; Cons. St., sez. IV, 6 agosto 1997, n. 772, in *Foro amm.*, 1997, 1950; Cons. St., sez. IV, 4 luglio 1996, n. 820, in *Foro amm.*, 1996, 2223.

Il problema è stato risolto in termini negativi dalla giurisprudenza, la quale in alcuni casi si è discostata dall'idea che l'oggetto dell'istanza di accesso sia il documento inteso come bene mobile materiale, affermando che il reale oggetto della domanda sia l'informazione incorporata nel documento, avendo quest'ultimo una funzione meramente strumentale. Tuttavia, essa ha precisato che il carattere formale dell'attività amministrativa induce a ritenere che l'accesso possa riguardare solo informazioni contenute nei documenti da questa detenuti³¹.

Questo orientamento è recepito dal riformato art. 22, comma 4, L. n. 241/1990, il quale non permette l'accessibilità delle informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo.

5. Le ipotesi di esclusione dell'accesso ai documenti amministrativi, con particolare riguardo alla tutela della riservatezza

L'art. 16 della legge n. 15/2005 pone una nuova disciplina per le ipotesi di esclusione dell'accesso ai documenti amministrativi, riscrivendo l'art. 24 L. n. 241/1990. Le novità maggiormente rilevanti del nuovo art. 24 interessano i commi 1, 3³², 6, lett. d), e) e 7. La restante disciplina disposta dall'articolo, infatti, ricalca quella dell'art. 8 del D.P.R. n. 352/1992. Peraltro, occorre precisare che, ai sensi dell'art. 23, comma 2, L. n. 15/2005, il Governo è autorizzato ad adottare, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, un regolamento inteso a integrare o modificare il D.P.R. n. 352/1992, al fine di adeguarne le disposizioni alle modifiche introdotte dalla legge. Secondo il successivo comma 3 dell'art. 23, solo al momento dell'entrata in vigore di detto regolamento le nuove disposizioni in materia di accesso avranno effetto.

Il nuovo art. 24, comma 1, della L. n. 241/1990 estende le ipotesi legislative di esclusione dell'accesso, affiancando a quella prevista a tutela del segreto di Stato (lett. a), quelle relative ai procedimenti tributari (lett. b), all'attività normativa, di amministrazione generale, di pianificazione e di programmazione della pubblica amministrazione (lett. c), ai procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale di soggetti terzi (lett. d).

Per i procedimenti di cui alla lett. b) e per l'attività di cui alla lett. c) restano ferme le norme di settore. Tuttavia, l'esclusione di queste tipologie procedurali dall'accesso costituisce un'estensione di quell'anomalia creata dall'art. 13 L. n. 241/1990, il quale esclude detti

³¹ Cons. St., sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 218, in *www.giustamm.it*; Cons. St., sez. V, 23 gennaio 2001, n. 207, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1141; TAR. Lazio, Roma, Sezione III Ter, 13 aprile 2004, n. 3284, in *Foro amm. TAR*, 2004, 1117; TAR. Lazio, sez. II, 9 maggio 2001, n. 4025., in *www.giustamm.it*.

³² La disciplina del comma 3 è stata esaminata sopra, nel paragrafo due.

procedimenti dalla disciplina partecipativa disposta dal capo III della legge sul procedimento. La *ratio* di tale esclusione viene individuata nell'esigenza di evitare inutili duplicazioni procedurali, in presenza di una disciplina partecipativa disposta dalla legislazione speciale. Spesso, però, questa disciplina è lacunosa e non pienamente conforme al principio del giusto procedimento codificato dagli artt. 7, 8, 9 e 10 della Legge n. 241/1990. E' questa una considerazione oggi ancora più valida, se si considerano le modifiche del procedimento in senso rafforzativo del contraddittorio apportate dalla L. n. 15/2005³³. Ne consegue che, malgrado l'esclusione di cui all'art. 13, nei casi in cui la disciplina speciale è lacunosa, occorrerà fare riferimento alla disciplina posta dalla legge n. 241/1990, che costituisce la legge di principio. Tale ordine di idee potrebbe essere applicato anche con riferimento alle ipotesi di esclusione dall'accesso stabilite dalle lett. b) e c) del nuovo art. 24 L. n. 241/1990, così che, se la disciplina di settore non permette un accesso ai relativi atti amministrativi o lo permette in misura inferiore a quella prevista nella legge 241/1990, troverà applicazione, per le parti lacunose, quest'ultima disciplina.

L'esclusione dell'accesso sui documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico – attitudinale relativi a terzi, nei procedimenti selettivi, risponde forse all'esigenza di creare una sfera di protezione verso dati che, non essendo riconducibili né a quelli sensibili, né a quelli supersensibili, sarebbero altrimenti accessibili alla stregua di dati comuni. Attraverso la previsione del nuovo art. 24, comma 1, lett. d) L. n. 241/1990, il legislatore persegue l'obiettivo di vietare, in linea di massima, l'accesso su questa tipologia di dati, salvo consentirla, come in tutte le altre ipotesi (v. *infra*, nel paragrafo) quando si tratti di un accesso strumentale alla difesa giurisdizionale degli interessi dell'istante (*ex art. 27, comma 7*).

La L. n. 15/2005 amplia anche le ipotesi di esclusione dall'accesso previste nella fonte regolamentare. Il comma 6 del nuovo art. 24 L. n. 241/1990 legittima il Governo a prevedere con regolamento casi di sottrazione dall'accesso rispondenti alla tutela di interessi determinati alle lettere a), b), c), d), e) del comma 6. Rispetto all'originaria disciplina contenuta nell'art 24 L. n. 241/1990 e art. 8, comma 5, D.P.R. n. 352/1992, rileva l'ipotesi disciplinata dalla lett. e), la quale si riferisce ai «documenti riguardanti l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato»³⁴.

³³ V. artt. 5 e 6 della Legge n. 15/2005.

³⁴ E' opportuno precisare che nell'originario assetto tracciato dall'art. 24 L. n. 241/1990 e dall'art. 8 D.P.R. n. 352/1992 erano le singole amministrazioni a dovere emanare i regolamenti con i quali individuare le categorie di documenti sottratti all'accesso per la tutela di determinati interessi. Il Governo era, invece, legittimato a emanare uno o più decreti intesi, fra l'altro, a individuare casi di esclusione dell'accesso in relazione alle medesime esigenze. La nuova disciplina di cui alla L. n. 15/2005 prevede, invece, che le singole amministrazioni individuino le categorie di documenti sottratti all'accesso in quanto contenenti informazioni relative a procedimenti e

La novità di maggior rilievo è data dal nuovo comma 7 dell'art. 24 L. n. 241/1990, il quale stabilisce che *«deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale»*. Esso disciplina l'equilibrio che deve intercorrere fra l'interesse alla tutela giurisdizionale dei propri interessi giuridici e gli altri interessi esclusi normativamente dall'accesso, prevedendo una tendenziale prevalenza del primo sui secondi e precisando i criteri sulla base dei quali tale equilibrio deve essere assicurato nel caso in cui siano coinvolti dati sensibili e dati c.d. supersensibili.

Una novità rilevante consiste nell'aver esteso il diritto di accesso strumentale alla tutela giurisdizionale su tutti i documenti esclusi dall'accesso, sia che tale esclusione si giustifichi per la cura della riservatezza, sia che riguardi le altre esigenze indicate dalla legge. L'originaria disciplina dell'art. 24, L. n. 241/1990, infatti, permetteva la prevalenza dell'accesso difensivo solo con riferimento agli atti che incidessero con la riservatezza di terzi³⁵, non anche con riferimento ai documenti esclusi dall'accesso, in via legislativa o regolamentare, per la tutela di altre esigenze. Il nuovo comma 7 dell'art. 24 L. n. 241/1990 elimina questo limite, permettendo l'accesso difensivo su tutte le categorie di documenti esclusi dall'accesso.

E' questa una novità da salutare con particolare favore e maggiormente conforme al diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. di quanto lo fosse l'originario assetto disegnato dalla L. n. 241/1990.

Con riferimento al rapporto con la riservatezza, il secondo periodo del nuovo comma 7 dell'art. 24, L. n. 241/1990 richiama il limite della stretta indispensabilità, qualora siano implicati dati giudiziari o sensibili, oltre ai termini previsti dall'art. 60 D. Lgs. n. 196/2003 nel caso in cui l'accesso difensivo sia riferito a dati idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale. Per comprendere la portata della nuova norma sembra opportuno ricordare i risultati ai quali ha condotto l'evoluzione della problematica inerente il rapporto fra accesso e riservatezza.

Gli interventi normativi e giurisprudenziali che nel tempo si sono succeduti hanno creato un sistema che cerca di contemperare le due contrapposte esigenze, assicurando una particolare

documenti che l'art. 24, comma 1, L. n. 241/1990 esclude espressamente dall'accesso. Il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso rispetto alle esigenze di cui alle lett. a) – e) di cui all'art. 24, comma 6.

³⁵ V. l'originaria formulazione dell'art. 24, comma 2, lett. d).

tutela ai dati c.d. supersensibili³⁶, concernenti lo stato di salute e la vita sessuale. Mentre, infatti, l'accesso difensivo ai dati sensibili si conformava alle regole vevole per l'accesso difensivo ai dati comuni, esso si diversificava quando avesse avuto ad oggetto dati c.d. supersensibili, essendo in questo caso demandato alla p.a. ed eventualmente al giudice adito il compito di effettuare il bilanciamento risolutivo del conflitto fra gli interessi in competizione³⁷. Un

³⁶ E' opportuno precisare che l'espressione "dati supersensibili", utilizzata per descrivere attraverso una formula riassuntiva i dati attinenti alla salute e alla vita sessuale della persona, è sorta in dottrina: cfr., in proposito, Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo* (Autori vari), a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F. A. Roversi Monaco, F. G. Scoca, Bologna, 2005. Solo di recente la giurisprudenza ha fatto propria tale espressione: cfr. Cass., sez. I, 8 luglio 2005, n. 14390, in *www.giustamm.it*, nella quale se ne fa espresso uso.

³⁷ In origine, il rapporto fra l'esigenza di avere accesso ai documenti amministrativi e l'esigenza di mantenere una sfera di riserbo su dati inerenti la vita intima della persona era risolto in via legislativa dall'art. 24, comma 2, lett. d), L. n. 241/1990 e dall'art. 8, comma 5, lett. d), D.P.R. n. 352/1992, i quali assicuravano la visione di tali dati, ma solo quando essa fosse necessaria per difendere in via giurisdizionale gli interessi giuridici dell'istante. In tal modo, era lo stesso legislatore a compiere il bilanciamento fra le due esigenze, assegnando prevalenza a quella dell'accesso difensivo e disponendo una particolare cautela relativa alle modalità dell'accesso: era permessa la sola visione degli atti contenenti dati riservati, senza l'estrazione di copia.

La situazione è, però, cambiata con l'entrata in vigore della L. n. 675/1996 concernente il trattamento dei dati personali, che ha inteso assicurare una tutela rafforzata al diritto alla riservatezza, soprattutto quando abbia ad oggetto i c.d. dati sensibili (Sono tali, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. d) del D. Lgs. n. 196/2003, i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale). In particolare, l'art. 22, comma 3, permetteva il trattamento dei dati sensibili da parte dei soggetti pubblici solo in presenza di un'apposita autorizzazione di legge, in cui fossero specificati i dati da trattare, le operazioni da eseguire e le rilevanti finalità di interesse pubblico da perseguire. Il successivo art. 27, comma 3, permetteva ai soggetti pubblici la comunicazione e diffusione dei dati personali a soggetti privati solo in presenza di una espressa previsione di legge o di regolamento. L'art. 43, comma 2, faceva, però, salve le norme in materia di accesso ai documenti amministrativi, senza la previsione di alcuna riserva limitativa o di compatibilità. Proprio la portata illimitata della clausola di riserva di cui all'art. 43, comma 2, L. n. 675/1996 aveva in un primo tempo indotto il Garante dei dati personali ed il Consiglio di Stato a ritenere immutati i rapporti fra accesso difensivo e tutela della riservatezza, pur a seguito della Legge n. 675/1996 (v. la nota del Garante per il trattamento dei dati personali del 30 giugno 1997 e le autorizzazioni nn. 4/97, 4/98, 4/99; Cons. St., sez. IV, 27 agosto 1998, n. 1137, in *Foro it.*, 1998, III, 609), con la conseguenza che l'accesso difensivo avente ad oggetto i dati sensibili avveniva in base alla disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi (artt. 24, comma 2, lett. d), L. n. 241/1990 e 8, comma 5, lett. d), D.P.R. n. 352/1992). Più di recente, però, il Consiglio di Stato (Cons. St., sez. VI, 26 gennaio 1999, n. 59, in *Giur. it.*, 1999, 1534) ha mutato il proprio orientamento, ritenendo di valorizzare la disciplina posta dalla Legge n. 675/1996 a tutela dei dati sensibili e subordinando la comunicazione di questi dati al rispetto delle prescrizioni stabilite dagli artt. 22, comma 3 e 27, comma 3, L. n. 675/1996. Da questa interpretazione è derivato un regime composito, in parte disciplinato dagli artt. 24, comma 2, lett. d), L. n. 241/1990 e 8, comma 5, lett. d), D.P.R. n. 352/1992 per quanto attiene all'accesso difensivo sui dati comuni, in parte dagli artt. 22, comma 3 e 27, comma 3, L. n. 675/1996 in ordine all'accesso sui dati sensibili. In questo modo, l'accesso sui dati sensibili era condizionato alla ricorrenza di specifiche disposizioni di legge che ne consentissero il trattamento e la comunicazione o, in difetto, all'autorizzazione del Garante e al consenso dell'interessato.

Il quadro tracciato è variato, in seguito, con il D. Lgs. n. 135/1999, concernente il trattamento dei dati personali da parte dei soggetti pubblici. Più precisamente, le lett. b) e c), art. 16 del decreto hanno definito di rilevante interesse pubblico il trattamento dei dati personali necessari per far valere il diritto di difesa in sede amministrativa o giudiziaria e, rispettivamente, il trattamento effettuato in conformità alle leggi e ai regolamenti per l'applicazione della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi. Inoltre, il D. Lgs. n. 135/1999 ha limitato la portata della riserva di legge prevista dall'art. 22, comma 3, L. n. 675/1996 e relativa in origine, oltre che all'individuazione della rilevante finalità di interesse pubblico perseguita attraverso il trattamento, anche all'individuazione dei tipi di dati trattabili ed alle operazioni eseguibili. L'art. 5 D. Lgs. n. 135/1999 ha, infatti, inserito un comma 3-bis all'art. 22 L. n. 675/1999 nel quale è previsto che, una volta specificata con legge la rilevante finalità di interesse pubblico,

conflitto che, in base alla norma di cui all'art. 16, comma 2, D. Lgs n. 135/1999, doveva avere ad oggetto non già genericamente l'accesso in quanto strumentale al diritto di difesa, ma l'accesso in quanto strumentale alla tutela di un diritto di «rango almeno pari a quello dell'interessato». Il diritto di difesa, pur costituzionalmente garantito, non sarebbe stato di per se sufficiente.

Si trattava, come suggerisce la giurisprudenza, di un bilanciamento che doveva essere svolto in concreto, valutando le circostanze del singolo caso e non attraverso una comparazione astratta degli interessi in conflitto. Una comparazione astratta fra interessi che assurgono a valori costituzionali risulta infatti difficile, posto che la Costituzione non propone una scala gerarchica dei valori da essa espressi. Inoltre, un ragionamento in astratto non sarebbe idoneo a considerare le peculiarità del caso concreto, le quali potrebbero orientare verso soluzioni opposte a quelle ricavabili in astratto: l'accesso strumentale alla difesa di un diritto astrattamente subvalente a quello della riservatezza potrebbe essere concretamente prevalente se le circostanze del caso sono tali da comportare un coinvolgimento minimo della *privacy*³⁸.

Tale assetto è stato mantenuto dall'ultimo intervento normativo, in ordine di tempo, costituito dal D. Lgs n. 196/2003, recante il c.d. codice della *privacy*. L'art. 60 del codice prevede che quando il trattamento concerna dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, esso sia consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi sia di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile. Anche in questo caso, dunque, il bilanciamento fra l'interesse che intende tutelare l'istante attraverso l'accesso difensivo e l'interesse alla riservatezza dei dati supersensibili è lasciato alla valutazione della p.a. ed eventualmente a quella del giudice, con i connessi problemi di certezza insiti in queste valutazioni.

L'art. 60 D. Lgs n. 196/2003 introduce, però, un elemento innovativo, costituito dal riferimento ai valori della persona. Esso sembra orientare verso un criterio di risoluzione del conflitto che si basi sull'indagine intorno alla finalità difensiva perseguita dall'istante, per valutare se questa

siano le pubbliche amministrazioni a individuare con propri regolamenti i tipi di dati sensibili trattabili e le operazioni eseguibili.

In questo modo, l'art. 16 D. Lgs n. 135/1999 ha assunto il valore di norma ricognitiva della rilevante finalità di interesse pubblico della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi, permettendo l'accesso difensivo anche sui dati sensibili, purché nei limiti posti dagli artt. 24, comma 2, lett. d), L. n. 241/1990 e 8, comma 5, lett. d), D.P.R. n. 352/1992. Tuttavia, per i dati c.d. supersensibili, concernenti lo stato di salute e la vita sessuale, l'art. 16, comma 2, D. Lgs. n. 135/1999 ha previsto che l'accesso difensivo sia consentito solo quando il diritto da difendere sia di rango almeno pari a quello dell'interessato.

³⁸ Cons. St., sez. V, 7 settembre 2004, n. 5873, in *Dir e Giust.*, 2004, f. 36, 71; Cons. St., sez. VI, 9 maggio 2002, n. 2542, in *Foro amm. CDS*, 2002, 1299; Cons. St., sez. VI, 30 marzo 2001, n. 1882, in *Foro amm.*, 2001, 652.

attenga alla tutela della propria persona, non ritenendosi sufficiente una finalità meramente patrimoniale. Inoltre, dovrebbe considerarsi il pregiudizio concreto che subirebbe l'interesse sacrificato nel giudizio di bilanciamento, in relazione al beneficio conseguito dall'interesse salvaguardato.

In questo senso, utili indicazioni provengono oltre che dalla giurisprudenza³⁹ anche dalle decisioni del *Garante*, il quale afferma che il diritto sottostante che l'istante intende fare valere in base ai dati che chiede di conoscere può essere ritenuto di pari rango solo se fa parte della categoria dei diritti della personalità o è compreso tra gli altri diritti o libertà inviolabili. In ogni altra situazione, secondo il *Garante*, non è possibile aderire alla richiesta di accesso dei terzi, quando questi chiedono di accedere per tutelare in giudizio un interesse legittimo o un diritto soggettivo che possono essere anche di rilievo, ma che restano, comunque, subordinati alla concorrente necessità di tutelare la riservatezza, la dignità e gli altri diritti e libertà fondamentali dell'interessato.

Compiuta questa verifica, afferma il *Garante*, occorre compierne un'altra, indirizzata a valutare se i dati personali c.d. supersensibili oggetto di richiesta siano effettivamente necessari per la difesa dei diritti equivalenti⁴⁰, in modo da consentire l'accesso solo su questi.

Inoltre, ai ricordati limiti, va aggiunto il rispetto dei principi di pertinenza e non eccedenza del trattamento, espressi per i soggetti pubblici dall'art. 22 del *Codice*, che impongono di valutare in concreto a quali dati debba essere consentito l'accesso, eventualmente permettendolo solo in modo parziale o se accompagnato da prescrizioni modali (es.: cancellazione della patologia).

Sembra, in tal modo, affermarsi la regola per cui l'accesso difensivo sui dati supersensibili sia permesso sui soli dati che sia strettamente indispensabile acquisire per la tutela dei diritti dell'istante.

³⁹ V. T.A.R. Lazio, sez. III, 25 maggio 2004, n. 4874, in *Foro amm. TAR*, 2004, 1481: nella specie è stata ritenuta fondata l'istanza di accesso a visionare gli atti prodotti da un controinteressato al fine di fruire della precedenza assoluta prevista in relazione all'assistenza ai portatori di handicap dall'art. 33 l. 5 febbraio 1992 n. 104, avanzata da un concorrente ad una procedura concorsuale di trasferimento. In altra occasione (TAR Abruzzo, Pescara, 14 giugno 2002, n. 533) si è ammesso il diritto di accedere al fascicolo circa le condizioni di salute della figlia di un concorrente, che erano state le ragioni della priorità di quest'ultimo in una procedura di trasferimento, peraltro con la cancellazione dei riferimenti alla patologia della minore.

⁴⁰ V. anche Cons. St., sez. VI, 9 maggio 2002, n. 2542, in *Foro amm. CDS*, 2002, 1299; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 6 dicembre 2001, n. 1207, nella quale si afferma: "Nell'elaborazione giurisprudenziale (...) è emersa, con apprezzabile costanza, la convinzione che il giudizio di comparazione, tra esigenze di accesso e tutela della riservatezza personale in materia sanitaria debba assumere quali parametri di riferimento la rilevanza giuridica dell'interesse rispetto al quale è strumentale l'accesso documentale, e la sua imprescindibile necessità per la difesa di quell'interesse, che rappresenta anche il limite entro il quale l'accesso può essere consentito, oltre che la condizione per la sua prevalenza sulla tutela della "privacy"".

Infine, dovrebbe essere interpellato l'interessato, in modo da avviare un contraddittorio anticipato che permetta a questi di opporsi per motivi legittimi al trattamento delle informazioni che lo riguardano⁴¹.

In sintesi, sulla base delle indicazioni giurisprudenziali e del *Garante*, la p.a. dinanzi ad un'istanza di accesso a dati c.d. supersensibili è chiamata a compiere una valutazione da svolgersi in base alle circostanze del caso concreto che tenga conto: dei diritti coinvolti; del diritto sottostante del richiedente, da considerare di pari rango rispetto a quello dell'interessato solo se rientra nella categoria dei diritti della personalità o è compreso tra gli altri diritti o libertà fondamentali; delle informazioni che si ritiene debbano essere conoscibili, in osservanza del principio di necessità, pertinenza e non eccedenza.

Il nuovo art. 24, comma 7 della Legge n. 241/1990, introdotto dalla Legge n. 15/2005 apporta, rispetto all'equilibrio indicato, due novità. La prima attiene alle modalità dell'accesso difensivo, in quanto è stabilito che vada garantito l'accesso ai documenti amministrativi e non più la sola visione senza estrazione di copia⁴². Accesso, che il nuovo art. 22, comma 1, lett. a), L. n. 241/1990 definisce espressamente come il diritto di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi.

Ne consegue che, a differenza dell'assetto originariamente tracciato dalla L. n. 241/1990, non solo l'accesso difensivo è garantito su ogni categoria documentale, ma viene meno anche la cautela modale che impediva l'estrazione di copia, salvo che tale cautela non venga adottata dalla p.a. quando essa sia chiamata a compiere il bilanciamento fra accesso e riservatezza dei dati supersensibili.

La seconda attiene alla valutazione che la p.a. deve compiere per risolvere il conflitto intercorrente fra accesso difensivo e riservatezza dei dati sensibili e supersensibili: esso si

⁴¹ V. provvedimento 9 luglio 2003 del Garante per la protezione dei dati personali, in *www.privacy.it*.

⁴² Cfr. T.A.R. Veneto, sez. III, 1 settembre 2005, n. 3282, in *www.giustamm.it*: "Secondo l'originaria disciplina di cui all'art. 24, comma 2, lett. d) L. n. 241/1990, interpretato in combinato disposto con l'art. 8, comma 5, lett. d) D.P.R. n. 352/1992, ove sussistano esigenze di tutela della riservatezza altrui non è consentita oltre la visione anche l'estrazione di copia dei documenti amministrativi richiesti per la tutela di interessi giuridici (C.d.S., IV, 15 settembre 2003, n. 5148; 30 luglio 2002, n. 4078 e 29 gennaio 1998, n. 115; VI, 22 ottobre 2002, n. 5814 e 5 giugno 2001, n. 3024; TAR Veneto, I, 12 marzo 2004, n. 647, 12 novembre 2003, n. 5679, 18 dicembre 2003, n. 6213; id. III, 29 novembre 2004, n. 4164): né la disposizione può ritenersi penalizzante per il diritto di difesa, "essendo sempre possibile per il ricorrente chiedere al giudice adito di ordinare all'amministrazione l'esibizione dei documenti, ove ricorrano effettive esigenze di tutela giurisdizionale" (così C.d.S., IV, 5148/03 cit.). Diversamente, l'attuale formulazione dell'art. 24 L. n. 241/90 data dalla novella dell'art. 16 L. n. 15/05 dispone ora, al VII comma, che deve comunque essere garantito ai richiedenti "l'accesso" ai documenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici, e non più soltanto "la visione": non si può dubitare che venga così superata la precedente dicotomia e l'estrazione di copia dei documenti sia consentita dalla nuova disposizione negli stessi limiti della visione".

incentra, per i primi, sulla «stretta indispensabilità» dell'accesso e, per i secondi, oltre che su questo elemento, anche sui criteri desumibili dall'art. 60 D. Lgs n. 196/2003. In questo modo la norma sembra codificare la regola della stretta indispensabilità elaborata in sede giurisprudenziale e ripresa dal *Garante*. Una regola, questa, che, sebbene dai confini incerti, lasciati alla discrezionalità del soggetto chiamato a compiere la valutazione, deve comunque indurre l'amministrazione a svolgere un'indagine specifica su quali siano le informazioni che, fra quelle contenute nei documenti oggetto della richiesta di accesso, debbano essere rese conoscibili ai richiedenti, in quanto ritenute strettamente indispensabili per la tutela dei loro diritti.

NOTA BIBLIOGRAFICA

- Aprile, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: i precedenti legislativi e la nuova disciplina contenuta nella l. 7 agosto 1990 n. 241*, in *T.A.R.*, 1991, II, 389
- Arena, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1995
- Arena, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *L'accesso ai documenti amministrativi* a cura di Arena, Bologna, 1991
- Barile, Grassi, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Noviss. dig. it.*, app., Torino, 1983, 196
- Bombardelli M., *Organizzazione amministrativa ed effettività del diritto di accesso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 269
- Cannada Bartoli, *A proposito della tutela della riservatezza e trasparenza amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 725 ss.
- Cannada Bartoli E., *Accesso agli atti di diritto privato della p.a.*, in *Giur. it.*, 1997, III, 1, 385 ss.
- Caputi Jambrenghi, *L'accesso nel corso del procedimento amministrativo e il problema della motivazione dell'atto conclusivo*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena, 1996, 377 ss.

Caringella, in Caringella, Garofoli, Sempreviva, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 1999

Chieppa, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1994, 623 ss.

Clarich, *Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, 430 ss.

Delfino, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d.lg. 24 febbraio 1997 n. 39. Confronto con la l. 7 agosto 1990 n. 241*, in *Cons. St.*, 1999, II, 135 ss.

Del Gatto, *Il diritto di accesso nella giurisprudenza: oggetto e limiti*, in *Foro amm. TAR*, 2002, 1470 ss.

De Paoli, *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, Milano, 2002, 141 ss.

Figorilli, *La tutela dell'accesso*, in *Il processo davanti al giudice amministrativo, Commento sistematico alla l. n. 205 del 2000*, (a cura di Sassoni B. e Villata R.), Torino, 2001, 95 ss.

Figorilli, *Il contraddittorio nel giudizio speciale sul diritto di accesso*, in *Dir. proc. amm.*, 1995, 598 ss.

Galli R., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2001, 703 ss.

Gallo C.E. e Foà, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, 2000

Garzia, *Il diritto all'informazione ambientale tra situazioni soggettive e interessi pubblici*, Rimini, 1998

Garofoli, *L'accesso agli atti di diritto privato della P.A.*, in *Urb. e app.*, 1998, 1234

Garofoli, *Diritto di accesso, attività di diritto privato e privatizzazioni di enti pubblici economici*, in *Giur. it.*, 1997, III, 543, ss.

Giacchetti, *Accesso e riservatezza: separati in casa*, in *Cons. Stato*, 2004, II, 463 ss.

Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 369

Iannotta R., *In tema di accesso quale oggetto di un diritto soggettivo*, in *Foro amm. CDS*, 2003, 1676

Ieva L., *Il diritto di accesso agli "atti privatistici" dei gestori di servizi pubblici*, in *Foro amm. CDS*, 2002, 719 ss.

Immordino, *Alcune riflessioni su diritto di accesso, riservatezza e tutela processuale del controinteressato*, in *Foro amm. TAR*, 2003, 2037 ss.

Italia, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Milano, 1994

Laschena-Pajno, *Trasparenza e riservatezza nel procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, 5

Loiodice, *Profili costituzionali e legislativi della disciplina sull'informazione*, in Giocoli Nacci (a cura di), *Problemi attuali di diritto pubblico*, Bari 1990, 151

Mazzarolli L.A., *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali*, Padova, 1998

Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, 406 ss.

Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983, 202 ss.

Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo* (Autori vari), II, Bologna, 1998, 1299 ss.

Occhiena, *Diritto di accesso, atti di diritto privato e tutela della riservatezza dopo la l. sulla privacy (il diritto di accesso e la riforma dell'organizzazione della p.a.)*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 374 ss.

Orlandi Tessaro, *Tutela della privacy e diritto di accesso ai documenti nell'ente locale*, Rimini, 1998

Paleologo, *La Legge 1990 n. 241: procedimenti amministrativi ed accesso ai documenti dell'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, 8 ss.

Paolantonio N., *I riti camerale per l'accesso e per il silenzio*, in Scoca F.G. (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2003, 272 ss.

Pegoraro, *Il diritto di informazione nella l. n. 816 del 1985 sulle aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali*, in *Diritto della regione*, 1985, 675 ss.

Protto, *Actio ad exhibendum e attività di diritto privato dell'amministrazione*, in *Urbanistica e Appalti*, 1997, 1217

Rodriguez S., *La situazione legittimante il diritto di accesso*, in *Giur. it.*, 2003 fasc. 10, 1946

Romano Tassone, *A chi serve il diritto di accesso*, in *Dir. amm.*, 1995, 319 ss.

Romano Tassone, *Considerazioni in tema di diritto d'accesso*, in *Scritti per E. Silvestri*, Milano, 1992, 431 ss.

Saitta N., *I giudizi in camera di consiglio nella giustizia amministrativa*, Milano, 2003

Sandulli M.A., *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, agg. IV, Milano, 2000

Sarcone, *La specialità del diritto all'informazione ambientale*, in *Foro amm. TAR.*, 2004, 71 ss.

Scarciglia, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Rimini, 1994

Scognamiglio, *Il diritto di accesso nella disciplina della legge 7 agosto 1990, n. 241 ed il problema della legittimazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 93 ss.

Simonati, *L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza*. Trento, 2002

Tarullo, *Diritto di accesso ai documenti amministrativi e diritto alla riservatezza: un difficile rapporto*, in *Jus*, 1996, 209 ss.

Villata, *La trasparenza dell'azione amministrativa* (Atti del XXXII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa Monastero, 18-20 settembre, 1986), Milano, 1999

Virga, *Trasparenza della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale*, in *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza* (Atti del XXXV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa Monastero, 21-23 settembre 1989), Milano, 1991