

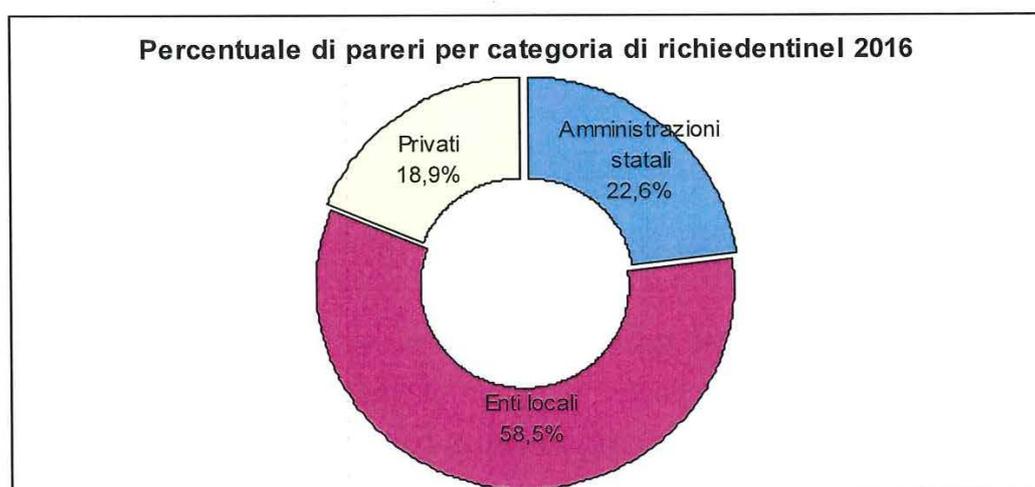
6.4 I pareri suddivisi per macrocategorie di richiedenti

Nel corso del 2016 il numero più elevato di pareri della Commissione per l'accesso, in percentuale, è stato quello rilasciato su richiesta delle amministrazioni locali ⁵¹.

Seguono le richieste di parere delle amministrazioni statali che nel 2016 sono state pari al 22,6%, in diminuzione netta rispetto al dato registrato nel 2015 che era pari al 33,3%.⁵²

La quota più bassa di pareri è costituita dalle richieste di parere dei privati cittadini, pari al 18,9% (era al 30,3% nel 2015).

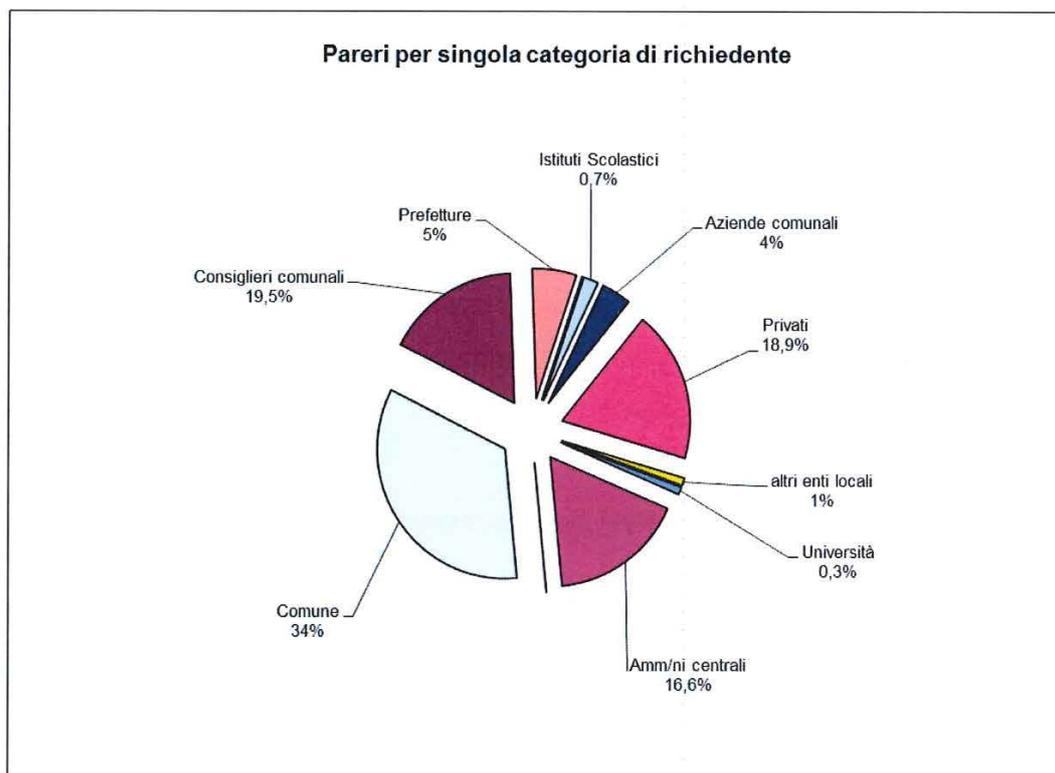
Figura 29: numero di pareri per macrocategoria di richiedenti nel 2016



Nella figura 30, di cui alla pagina che segue, saranno esaminati più nel dettaglio i dati relativi alle diverse amministrazioni ricomprese nelle due macro-aree degli enti locali e delle amministrazioni statali.

⁵¹ Anche nell'anno 2015, il numero più elevato di pareri della Commissione per l'accesso, in percentuale, è stato quello rilasciato su richiesta delle amministrazioni locali. Nel 2014, invece, la prevalenza era stata, se pur di poco per le richieste provenienti dai privati cittadini.

⁵² Nel 2014 i pareri resi su richiesta delle amministrazioni statali si erano fermadosi al 21,8%, a fronte del 24,3% registrato nel 2013.

Figura 30: Pareri per singola categoria di richiedente nell'anno 2016

Nella **figura 30** sono riportati in percentuale i pareri suddivisi per singola categoria di richiedente.

Si può osservare che nell'anno 2016 il 34% dei pareri è stato richiesto dai Comuni, il 19,5% dai Consiglieri comunali, il 18,9% dai privati, il 16,6% dalle amministrazioni centrali, il 5% dalle prefetture, il 4% dalle aziende ed enti dipendenti dai comuni, l'1% da altri enti locali diversi dai comuni (ASL, Regioni, Province, ecc...), lo 0,7% dagli istituti scolastici e lo 0,3% dalle Università.

La prevalenza di richieste di parere da parte degli Enti locali, rappresentata sia nella **Figura 30**, sia nella precedente **Figura 29**, trova la sua motivazione soprattutto nella speciale disciplina dell'accesso dettata dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) che, all'articolo 10, prevede che tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici ed accessibili dai cittadini residenti, ad eccezione di quelli riservati per espressa

indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del Sindaco o del Presidente della Provincia.

La Commissione ha avuto modo più volte, anche nell'anno 2016, come già avvenuto negli anni precedenti, di pronunciarsi in sede consultiva, numerosissime volte, nella peculiare tematica dell'accesso dei cittadini residenti agli atti del Comune, confermando il proprio consolidato orientamento.

In particolare, ha più volte affermato il principio dell'irrelevanza, per il cittadino che chieda di accedere agli atti del proprio Comune di residenza della titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto – stante l'applicazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 267 del 2000, che in quanto norma speciale, prevale sulla disciplina generale dettata dalla legge n. 241 del 1990. Ciò in quanto la diversità di posizione tra il cittadino residente e quello non residente nel Comune dà luogo a un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'articolo 10 del d.lgs. n. 267 del 2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art. 22 della l. n. 241/90.

Qualora l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che, in effetti, richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, che sancisce espressamente e in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti e il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente⁵³.

⁵³ Nel corso degli anni precedenti a quello in esame, la Commissione ha più volte confermato tale proprio consolidato orientamento e ha tra l'altro osservato: "In conformità all'orientamento già espresso da questa Commissione (e da cui non v'è motivo di discostarsi), la diversità di posizione tra cittadino (persona fisica, associazione o ente) residente e quello non residente nel Comune dà luogo ad un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'art. 10 del d.lgs. n. 267/2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art. 22 della l. n. 241/90 (arg. ex: T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 12-04-2005, n. 2067; T.A.R. Marche, 12-10-2001, n. 1133). Si chiarisce, pertanto, che nel caso in cui l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000, che sancisce espressamente ed in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere agli atti ed alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente."

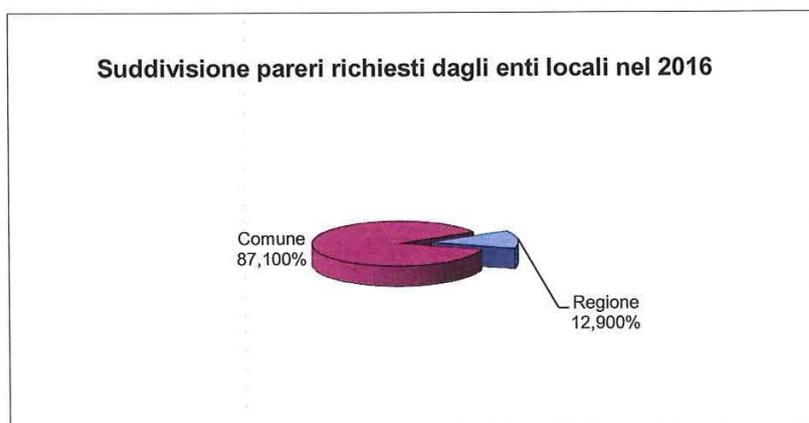
Pertanto, considerato che il diritto di accesso ex art. 10 TUEL si configura alla stregua di un'azione popolare, il cittadino residente può accedere alle informazioni dell'ente locale di appartenenza senza alcun condizionamento e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta, dovendosi cautelare la sola segretezza degli atti la cui esibizione è vietata dalla legge o da esigenze di tutela della riservatezza dei terzi.

Tuttavia, nell'anno 2016, la Commissione per l'accesso ha ritenuto di innovare parzialmente la propria precedente posizione adeguandosi ad un orientamento del Consiglio di Stato, divenuto ormai consolidato, che richiede un certo grado d'interesse personale e differenziato, anche in capo al cittadino residente, per l'accesso agli atti del proprio Comune.

6.5 Pareri richiesti dagli enti locali nel 2016

La figura 31 di cui sotto indica che nel 2016 l'87,1% dei pareri nel settore degli enti locali è stato richiesto dai **Comuni** e il 12,9% dalle amministrazioni regionali, comprese le asl⁵⁴.

Figura 31: suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2016

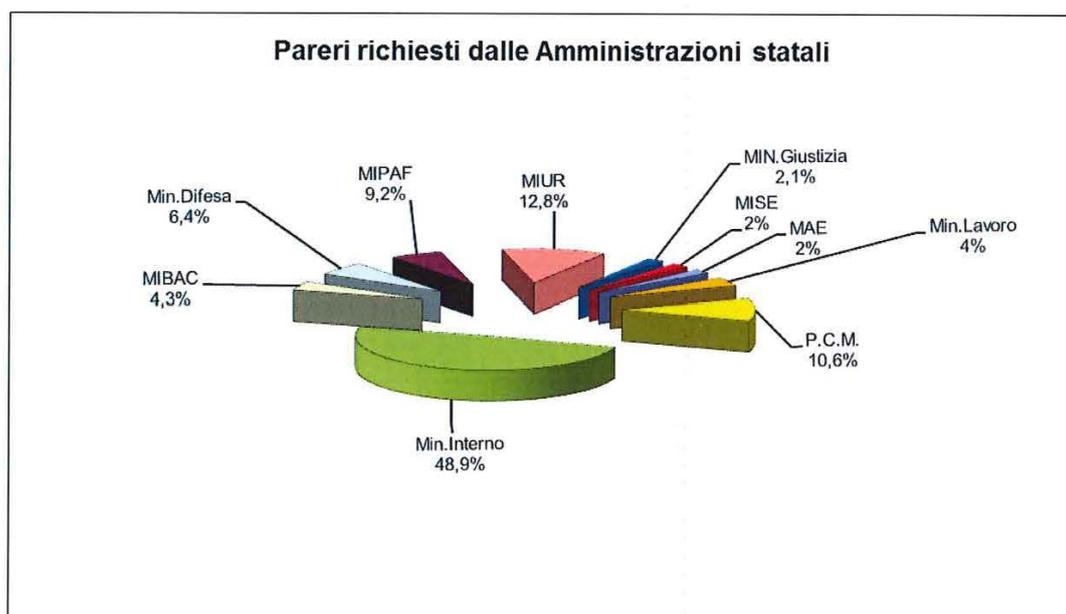


⁵⁴ Nel 2015, nell'ambito degli enti locali, la porzione maggiore delle richieste di parere proveniva dai Comuni, per una quota pari al 98,9% in aumento rispetto all'85,4% del 2014 e all'80,5% dell'anno 2013. Si era registrato il 69% nel 2012. Considerevolmente meno numerosi erano nel 2015 i pareri richiesti dalle Regioni e le aziende regionali con appena l'1,1%.

6.6 Pareri richiesti dalle amministrazioni statali nel 2016

Nell'arco temporale in esame, come descritto dal grafico di cui alla seguente **figura. 32**, tra le amministrazioni statali, il 48,9% dei pareri resi è stato richiesto dal Min. interno, il 12,8% dal MIUR, 10,6% dalla PCM, il 9,2% dal MIPAF, il 6,4% dal Min. difesa, il 4,3% dal MIBAC; il 4% dal Min. Lavoro; il 2,1%, dal Min. Giustizia, il 2% dal MAE, il 2% dal MISE.⁵⁵

Figura 32: Pareri resi alle amministrazioni statali nel 2016



⁵⁵ Nel 2015, tra le amministrazioni statali, il 42,4% dei pareri resi è stato richiesto dal Min. interno, il 18,2% dalla PCM, il 9,2% dal MIPAF, il 9,1% dal MIUR, il 6,1% dal MIBAC, il 3% dal Min. Difesa, il 3%, dal Min. Giustizia, il 3% dal Min. Affari esteri, il 3%, dal Min. lavoro il 3%, dal MISE. Nel 2014 il 14,8% dei pareri è stato richiesto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il 22,2% dal Ministero degli affari esteri, il 18,5% dal Ministero dell'interno, il 25,9% dal Ministero dell'istruzione università e ricerca, il 7,4% dal Ministero delle politiche agricole, e il 3,7% dal Ministero per i beni ambientali e culturali.

6.7 Le tematiche maggiormente rilevanti trattate nei pareri resi dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2016

Nel 2016, come negli anni precedenti, particolare rilievo occupano le richieste di parere alla Commissione per l'accesso provenienti dai **Consiglieri comunali e provinciali**. Ciò in quanto il diritto d'accesso del Consigliere comunale e provinciale, ai sensi dell'articolo 43, comma 2 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267⁵⁶, ha una portata molto ampia e non sempre gli uffici degli enti locali di appartenenza riescono a soddisfare pienamente le richieste dei Consiglieri.

Al riguardo si osserva che, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, i Consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del Comune e della Provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

Sul punto si è ormai consolidato l'indirizzo giurisprudenziale della Commissione per l'accesso secondo cui il Consigliere comunale, quando dichiara di esercitare il diritto d'accesso in rapporto alle sue funzioni, non è tenuto a specificare né i motivi della richiesta, né l'interesse alla stessa e non può incontrare limiti di sorta all'esercizio di tale amplissimo diritto d'accesso.

6.8 Accesso del Consigliere comunale

La disposizione, di cui all'articolo 43 citato, consente ai Consiglieri comunali e provinciali l'accesso a tutte le notizie e le informazioni “utili all'espletamento del loro mandato” non ammettendo che l'Amministrazione abbia il potere di esercitare un controllo estrinseco di congruità tra la richiesta d'accesso e l'espletamento del mandato, salvo casi di richieste d'accesso manifestamente inconferenti con l'esercizio

⁵⁶ Articolo 43, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali” (Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000, supplemento ordinario n. 162/L): “ 2. I consiglieri comunali e provinciali hanno il diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente del Comune e della Provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificatamente determinati dalla legge.”

delle funzioni dell'ente locale. L'ampiezza del diritto riconosciuto al Consigliere comunale si estende a tutti gli atti del Comune.

Più specificamente, la Commissione, nel corso dell'anno 2016, ha chiarito come il diritto di accesso dei Consiglieri comunali abbia una *ratio* diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini, in quanto strettamente funzionale all'esercizio delle funzioni, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale al fine di tutelare gli interessi pubblici. Si configura, quindi, come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

Tuttavia, nel corso dell'anno 2016, la Commissione, innovando parzialmente rispetto al proprio consolidato orientamento, in ossequio al prevalente orientamento del Consiglio di Stato, ha poi stabilito che il diritto di accesso deve essere esercitato dai Consiglieri comunali in maniera tale da non abusare del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento. Le relative istanze devono quindi essere formulate in maniera specifica e sufficientemente dettagliata, attraverso l'indicazione degli atti e dei documenti richiesti o almeno degli elementi che consentono l'individuazione degli atti medesimi, nonché evidenziando la strumentalità dell'accesso allo svolgimento della funzione di consigliere. Ciò al fine di comportare il minor aggravio amministrativo possibile per gli uffici comunali.

In particolare, in diversi pareri resi dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2016 è stato stabilito che le istanze di accesso dei Consiglieri comunali, pur se assistite dall'ampiezza di cui al citato art.4 3 del TUEL, devono comunque mantenersi entro dei limiti di ragionevolezza al fine di non urtare con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Il diritto di accesso deve quindi essere esercitato dai Consiglieri comunali in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente

inammissibili limitazioni al diritto stesso (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829). Tali “limiti” derivano dall’esigenza che il consigliere comunale non abusi del diritto all’informazione riconosciutogli dall’ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi od aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell’ente civico” (C.d.S. Sez. V, 11.12.2013, n. 5931).

Le istanze, quindi, devono essere formulate in maniera specifica e dettagliata, recando l’indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l’individuazione degli atti medesimi (ex multis C.d.S. sez. V, 13.11.2002, n. 6293) nonché evidenziando la strumentalità dell’accesso allo svolgimento della funzione.

La Commissione ha peraltro, più volte, ribadito che i Consiglieri comunali hanno un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possono essere d’utilità all’espletamento delle loro funzioni, anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l’efficacia dell’operato dell’Amministrazione, nonché di esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nel suo ambito, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. Tuttavia, tale diritto deve essere esercitato in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829)⁵⁷.

Sempre in tema di accesso del consigliere comunale, la Commissione ha avuto modo, nel 2016, di esprimersi con riferimento ad una specifica richiesta di parere inerente la possibilità o meno di delegare l’esercizio del diritto da parte del consigliere .

Al riguardo la Commissione ha osservato che il diritto d’accesso del consigliere comunale o provinciale così inteso non si presta a deleghe all’esercizio in quanto espressione di tale specifica carica pubblica.

⁵⁷ In tal senso vedi il parere espresso dalla Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 aprile 2016

Diversa, però, è l'ipotesi di delega al mero ritiro del documento, per il quale il Consigliere comunale abbia personalmente richiesto l'accesso.

Con riferimento a tale ultima ipotesi, non si ravvisa alcun ostacolo a tale modalità di ritiro non dovendo il Comune temere di incorrere in alcuna responsabilità con riferimento alla riservatezza degli atti. **In altri termini**, Non è ammissibile delegare l'esercizio di un diritto che è espressione di carica pubblica. Appare, invece, congrua la delega scritta speciale al mero ritiro del documento per il quale il consigliere comunale abbia personalmente richiesto l'accesso.

Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali ha una *ratio* diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini, essendo strettamente funzionale all'esercizio delle *munus* di consigliere, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale (in tal senso Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4855) ai fini della tutela degli interessi pubblici, piuttosto che di quelli privati e personali, e si configura come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività (Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 1994 n. 976). Si tratta, dunque, di un diritto riconosciuto all'amministratore locale, strumentale all'espletamento del mandato elettivo. Pertanto così come non è possibile delegare l'esercizio del *munus* pubblico, allo stesso modo non può essere oggetto di delega l'esercizio di un diritto che è espressione di tale carica pubblica. Diversa, però, è l'ipotesi di delega al mero ritiro del documento per il quale il consigliere comunale abbia personalmente richiesto l'accesso. Con riferimento a tale ultima ipotesi, non si ravvisa alcun ostacolo a tale modalità di ritiro non dovendo il Comune temere di incorrere in alcuna responsabilità con riferimento alla riservatezza degli atti. Apparirebbe congrua un delega scritta speciale per ogni singolo ritiro con allegazione di copia del documento di identità del delegante, accompagnata dalle ordinarie accortezze a garanzia della riservatezza in generale quale la consegna in busta chiusa degli atti richiesti. Risulta, altresì, configurabile una consegna della documentazione richiesta tramite invio della medesima all'indirizzo P.E.C. del consigliere comunale istante, modalità che risolverebbe in radice il problema delle deleghe al ritiro (Parere

espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 28 luglio 2016).

6.9 Inapplicabilità dell'articolo 43 del TUEL ai parlamentari

La Commissione per l'accesso, sempre nel corso del 2016, è stata investita della questione della applicabilità, anche ai parlamentari nazionali, delle speciali prerogative e poteri in materia d'accesso ai documenti e alle informazioni attribuite dalla legge ai consiglieri comunali e provinciali.

In particolare si chiedeva alla Commissione se fosse o meno applicabile ai parlamentari la norma di cui all'articolo 43 del TUEL. La Commissione ha risolto negativamente la questione.

Su tale specifica questione la Commissione si è espressa con **parere del 19 maggio 2016** affermando l'inapplicabilità in via analogica della disciplina di cui all'art. 43 del TUEL.

Il Senatore specificava nella sua richiesta di accesso che *“la situazione giuridicamente rilevante che determina l'interesse per i documenti deriva dall'espletamento del mandato parlamentare ricoperto”*.

Secondo il consolidato orientamento della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, non è possibile considerare la condizione soggettiva di Senatore (o Deputato) come titolarità di un diritto di accesso ai documenti amministrativi a prescindere dall'individuazione dello specifico interesse, in quanto portatore di interessi collettivi e diffusi, quale membro del Parlamento, in ragione delle funzioni di rappresentanza assegnatagli dall'articolo 67 della Costituzione .

In particolare, La Commissione per l'accesso, in linea con la posizione espressa dalla giurisprudenza (cfr., sul punto T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 9 novembre 1998, n. 3143) e con i propri precedenti orientamenti (pareri espressi nelle sedute del 12 maggio 2009, del 27 marzo 2012, del 3 luglio 2012, del 17 gennaio 2013, del 21 gennaio 2016 e le decisioni della stessa Commissione del 17 settembre 2015, dell'8 ottobre 2015 e, da ultimo, del 15 marzo 2016) ha raggiunto il convincimento che la

qualità di membro del Parlamento nazionale e l'esercizio da parte di quest'ultimo di attività inerenti l'espletamento del proprio mandato in sé non esprimono una posizione legittimante all'accesso ai documenti amministrativi, in assenza di specifico interesse concreto ed attuale all'ostensione dei chiesti documenti.

A conferma di quanto detto non solo l'assenza di espressa previsione normativa, che invece è possibile riscontrare per altri tipi di incarichi politici elettivi, quali i consiglieri comunali e provinciali (art. 43 del d. lgs. n. 267 del 2000), ma anche l'esistenza di poteri speciali di acquisizione di documenti e di assunzione di dichiarazioni previsti per gli organi parlamentari.

In assenza di specifica disposizione derogatoria, deve, pertanto, ritenersi inammissibile la richiesta d'accesso ai documenti amministrativi da parte di un membro del Parlamento della Repubblica, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera a) della legge n. 241 del 1990, che identifica i titolari del diritto di accesso con i soli soggetti privati portatori di un interesse qualificato e differenziato ad accedere a documenti amministrativi.

Nel caso di richiesta di accesso avanzata da soggetto investito del *munus publicum* inerente alla qualità di Senatore della Repubblica, lo stesso ha a disposizione gli strumenti del sindacato ispettivo parlamentare sull'attività del Governo e della Pubblica Amministrazione al fine di ottenere qualsiasi informazione necessaria.

Tale orientamento è stato ripetutamente confermato dalla Commissione nel corso degli anni.

La stessa ha in più occasioni sottolineato che, alla luce della normativa vigente, la disciplina dettata dall'art. 43, comma 2 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che assicura ai Consiglieri comunali e provinciali un diritto di accesso dai confini molto più ampi di quello riconosciuto agli altri soggetti, non è applicabile ai Deputati nazionali, né ai consiglieri regionali, tenuto conto che si tratta di una norma avente carattere speciale e come tale insuscettibile di altra interpretazione che non sia quella strettamente letterale⁵⁸.

⁵⁸ Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 19 maggio 2016

6.10 Diritto d'accesso ad atti amministrativi in pendenza di un procedimento penale

La Commissione per l'accesso ha avuto modo nel 2016 di confermare su tale tematica il proprio consolidato orientamento, già espresso negli anni precedenti, in linea con gli orientamenti della prevalente giurisprudenza. In particolare la commissione ha stabilito che l'invio di documenti all'autorità giudiziaria e/o la pendenza di un procedimento penale non vale, di per sé, a respingere la domanda d'accesso motivata con l'esigenza del diritto alla difesa da parte del richiedente, atteso che "il segreto istruttorio di cui all'art. 329 c.p.p. non costituisce un motivo legittimo di diniego al rilascio di documenti, fintanto che gli stessi siano nella disponibilità dell'Amministrazione e il giudice che conduce l'indagine penale non li abbia acquisiti con specifico provvedimento di sequestro". (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 15 marzo 2016)

6.11 La legittimazione all'accesso

Altra rilevante questione specificamente analizzata dalla Commissione è relativa alla legittimazione soggettiva del richiedente l'accesso.

L'accesso, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge n.241 del 1990, deve essere supportato da un interesse specifico e quest'ultimo interesse non può essere astratto, alieno dallo specifico procedimento o iniziativa amministrativa con la quale il soggetto accedente sia comunque in relazione. L'accesso ai documenti è infatti collegato con l'esigenza da parte del soggetto accedente di conoscere ed acquisire determinati atti al fine di verificare se sussiste o meno una lesione della propria sfera giuridica ed un interesse per procedere, nella sede ritenuta più opportuna, per la salvaguardia delle proprie posizioni giuridiche.

In altri termini, secondo il consolidato orientamento della Commissione è necessario, ai fini dell'esercizio del diritto d'accesso di cui al Capo V della legge n.241 del 1990, che vi sia una concreta strumentalità tra la documentazione da visionare e/o acquisire

e l'interesse all'accesso. Il fatto legittimante l'accesso alla documentazione, ossia il possesso in capo all'accedente dell'interesse definito all'art. 22 della legge n. 241 del 1990, non presuppone, tuttavia, una predeterminazione rigida delle situazioni giuridicamente tutelate, in quanto la loro individuazione è data dal collegamento tra queste e il documento per il quale è chiesto l'accesso.

La legittimazione all'accesso va, dunque, riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a poter spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione in concreto di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto (Cons. Stato, Ad. Plen., 24-04-2012, n. 7; vedi anche Cons. Stato Sez. VI, 14-08-2012, n. 4566)..

In altri termini, la legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque abbia un concreto e specifico interesse strettamente collegato al documento cui si fa riferimento.

Tuttavia, l'interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l'accesso non deve necessariamente consistere in un interesse legittimo o in un diritto soggettivo. Questo deve solo essere giuridicamente tutelato, purché non si tratti del generico ed indistinto interesse, proprio di ogni cittadino, al buon andamento dell'attività amministrativa e, accanto a tale specifico interesse, deve sussistere un rapporto di strumentalità tra quest'ultimo e la documentazione di cui si chiede l'ostensione.

Questo rapporto di strumentalità deve però essere inteso in senso ampio, ossia in modo tale che la documentazione richiesta possa essere mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente tutelato. All'opposto, non sono ammesse istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 6 ottobre 2016)

6.12 Accesso del Giornalista

Altra tematica accuratamente affrontata dalla Commissione nell'anno 2016 è stata quella riguardante le istanze di accesso provenienti dai giornalisti.

La questione implica certamente l'esame dei rapporti tra il diritto di cronaca nell'esercizio dell'attività giornalistica e diritto di accesso ai documenti detenuti dall'Amministrazione.

La Commissione ha ritenuto che quando l'istanza del giornalista non risulti sufficientemente motivata e delineata, se non attraverso un generico richiamo al diritto di cronaca ed alla necessità di acquisire elementi informativi sulla sua "inchiesta", di fatto la stessa equivale alla richiesta di esercizio di un controllo generalizzato sull'attività della P.A., attraverso una inammissibile azione popolare sulla trasparenza dell'azione amministrativa che non risulta consentita in sede di accesso ai documenti amministrativi, sulla base al dettato dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990.

Viceversa, tale controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione è consentito in sede di accesso civico ex articolo 5 del d.lgs n. 33 del 2013, come modificato dal d. lgs. n. 97 del 2016.

La Commissione per l'accesso, anche in passato si era già pronunciata similmente (cfr. parere reso nel plenum del 27 marzo 2013) sulla scorta della giurisprudenza amministrativa che, a suo tempo, ebbe ad occuparsi della questione (cfr. Consiglio di Stato, sentenza VI Sez., 06.05.1996, n. 570) affermando che la posizione del giornalista o della testata giornalistica si differenzia – in ragione dell'interesse generale cui è preordinata – da quella del *quisque de populo* ed è sufficiente a riconoscere in capo al giornalista la titolarità del diritto all'accesso ai documenti amministrativi, al fine di poterli successivamente pubblicare per informare i propri lettori.

L'orientamento in ordine alla natura differenziata e qualificata dell'interesse del giornalista, rispetto al comune cittadino, è stato, tuttavia, di recente meglio precisato da parte della giurisprudenza amministrativa, la quale ha sentito la necessità di chiarire che *“non è consentito dilatare l'ambito applicativo della normativa di tipo garantista di cui all'art.*

22 della l. n. 241 del 1990 nel caso in cui il numero dei documenti variamente chiesti in ostensione dal giornalista, nonché la genericità della richiesta avanzata alle Amministrazioni complessivamente coinvolte nella vicenda, lascino intravedere un intento che si pone al di fuori della portata della norma di cui al citato art. 22, e cioè quello di esercitare un controllo generalizzato sull'attività della p.a. Ammettere in tal caso il diritto di accesso equivarrebbe a introdurre una inammissibile azione popolare sulla trasparenza dell'azione amministrativa” (cfr. Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 4748 del 22 settembre 2014 e T.A.R. Lazio, sez. III n. 13250 del 24 novembre 2015).

Tale ultima decisione appare particolarmente rilevante laddove - dopo aver richiamato il percorso ermeneutico già segnato dal Consiglio di Stato - evidenzia che “Laddove si ritenesse sufficiente l'esercizio dell'attività giornalistica ed il fine di svolgere una “inchiesta giornalistica” su una determinata tematica per ritenere, per ciò solo, il richiedente autorizzato ad accedere a documenti in possesso dell'Amministrazione nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali, sol perché genericamente riconducibili all'oggetto di detta "inchiesta", si finirebbe per introdurre una sorta di inammissibile azione popolare sulla trasparenza dell'azione amministrativa che la normativa sull'accesso non conosce (vedi oltre alla citata pronuncia del Consiglio di Stato, anche TAR Lazio, Sez. III, 10 dicembre 2013, n. 10692). Portando infatti alle estreme conseguenze le argomentazioni ricorsuali, in assenza di specifiche fattispecie normative coperte da segreto o riservatezza, la P.A. sarebbe tenuta ad esibire indiscriminatamente la documentazione che il giornalista mira a visionare sulla base dell'argomento di volta in volta da lui liberamente prescelto come di proprio interesse: siffatta pretesa non trova alcun fondamento nel sistema delineato dagli artt. 22 e ss della L. 241 del 1990.⁵⁹

⁵⁹ Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 febbraio 2016