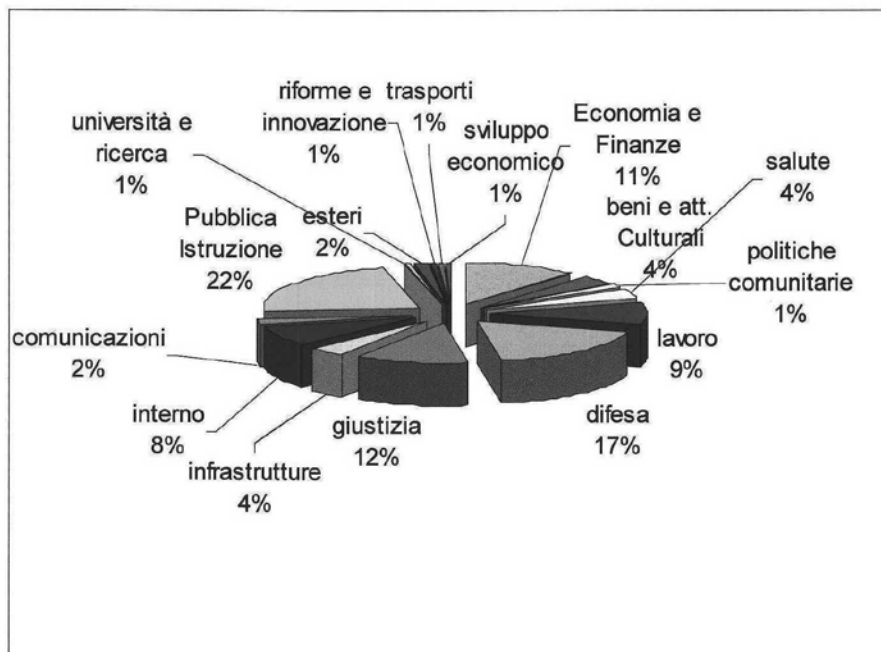


Figura 5: ricorsi suddivisi per amministrazioni statali resistenti

In questo quadro, si evidenzia come, tra le amministrazioni centrali, il Ministero della pubblica istruzione che conta il maggior numero di dipendenti, è l'amministrazione contro la quale sono diretti il maggior numero di ricorsi, seguito dal Ministero della difesa, dal Ministero della giustizia, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero del lavoro. Le richieste di accesso rivolte al Ministero della pubblica istruzione e al Ministero della difesa hanno ad oggetto, nella maggior parte dei casi, documenti necessari per la tutela in un giudizio di impugnazione del risultato di concorsi e di graduatorie.

4. Le funzioni consultive, di proposta e di impulso della Commissione

Non meno rilevanti tuttavia, ai fini della concreta conoscibilità dell'azione amministrativa, sono le funzioni consultive, di proposta e di impulso.

La Commissione esprime pareri su quesiti, istanze e regolamenti, al fine di assicurare che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto di accesso siano applicate in modo uniforme sul territorio nazionale, propone al governo le modifiche ai testi legislativi e regolamentari e interviene presso le pubbliche amministrazioni per garantire la trasparenza.

4.1 Interventi della Commissione

Nel corso dell'anno sono pervenute 5 richieste di intervento, da parte di privati, per avere riscontro alle proprie richieste di accesso.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è intervenuta ai sensi dell' art. 27, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, attraverso l'inoltro di una propria nota alle relative Amministrazioni competenti, indicando l'obbligo di riferire alla Commissione in merito alle problematiche segnalate in materia di accesso entro trenta giorni dal ricevimento della nota medesima.

Sul punto va evidenziato come le richieste di intervento siano volte essenzialmente a garantire trasparenza e chiarezza nell'operato delle amministrazioni locali e periferiche.

4.2 I pareri

Ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184, la Commissione esprime pareri, per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo

24, comma 2, della legge n. 241 del 1990⁶, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio del diritto di accesso.

In linea generale, le amministrazioni dello Stato, le Regioni, gli enti locali e gli enti pubblici hanno rivolto istanze alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi sui soggetti legittimati, sul tipo di documenti e di dati accessibili, sulle modalità per garantire l'accesso. Le istanze riguardano in maniera pressoché omogenea tutte le amministrazioni pubbliche.

⁶ Art. 24, Esclusione dal diritto di accesso

1. Il diritto di accesso è escluso:

a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;

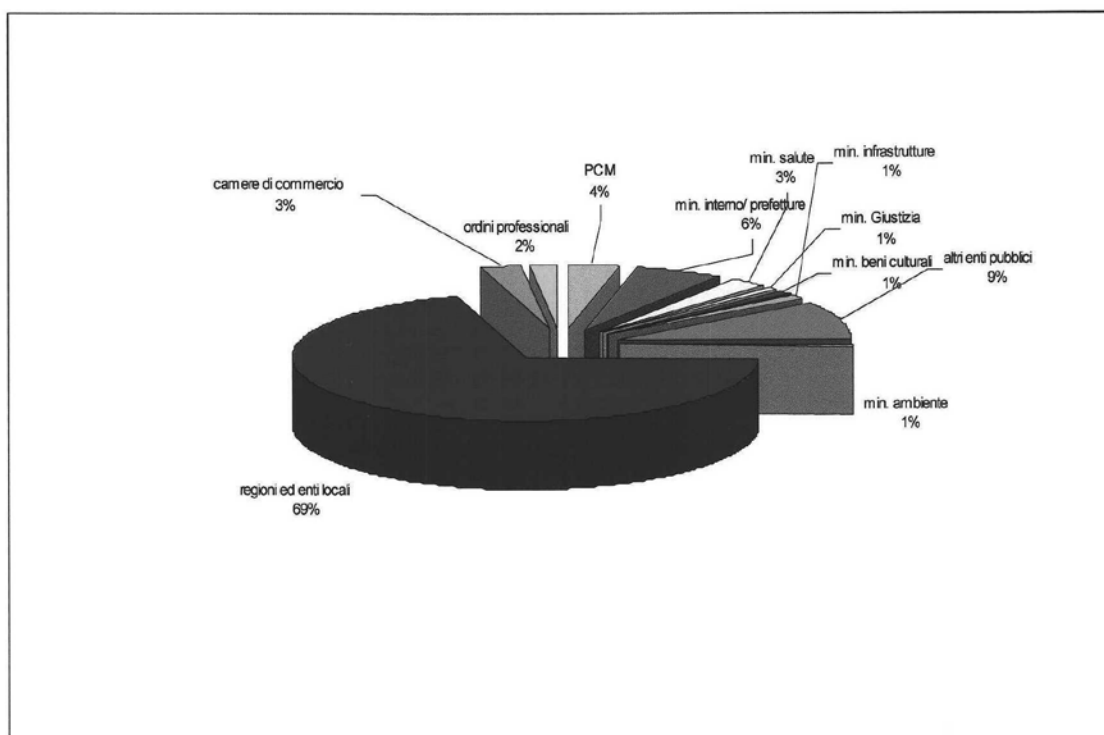
b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;

c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

2. Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1.

Figura 6: i pareri resi dalla Commissione suddivisi in base alle amministrazioni coinvolte.



Dalla figura n. 6 emerge che la maggior parte delle istanze sull'interpretazione del diritto di accesso, riguarda gli enti locali (in particolare i comuni).

Ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", infatti: *"Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, 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 che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese."*

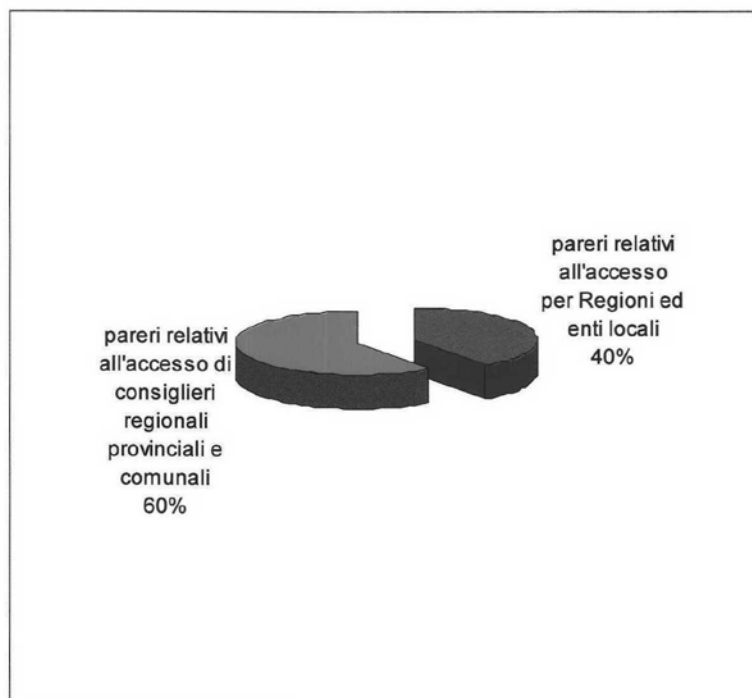
2. *Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardano; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione.*

3. *Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni”.*

La legge garantisce quindi la massima trasparenza all'azione delle amministrazioni comunali e provinciali in coerenza con il principio di sussidiarietà. Infatti il principio di trasparenza deve essere assicurato al livello decisionale più vicino ai cittadini, in modo da consentire un ampio grado di controllo e partecipazione democratici.

L'art. 22, comma 2 della legge n. 241 del 1990 stabilisce infatti 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 assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela”.*

Le istanze sono nella maggior parte dei casi rivolte alla Commissione dall'amministrazione comunale, ma non mancano casi di richiesta di parere di privati cittadini. In genere tale richiesta precede il ricorso contro il diniego di accesso, che però nel caso delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali deve essere inoltrata al difensore civico competente per ambito territoriale.

Figura 7: Pareri sull'accesso dei consiglieri di Regioni ed enti locali

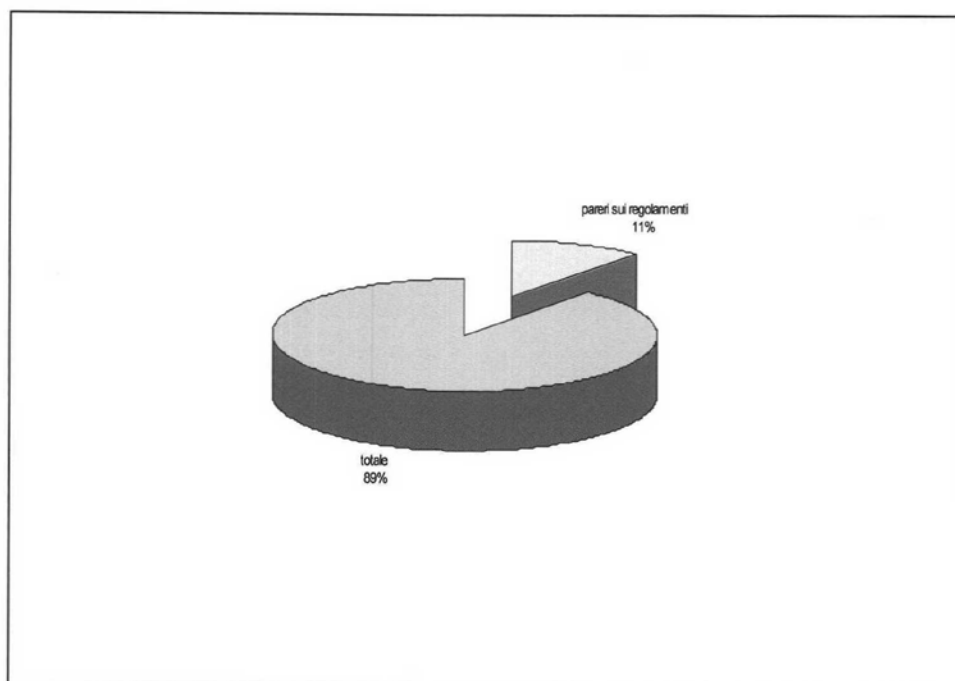
La figura 7 mostra che sul totale dei pareri resi agli enti locali la proporzione più rilevante riguarda l'accesso dei consiglieri comunali. Ai sensi del c. 2 dell'art. 43 del d. lgs. 18-8-2000 n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali": *"I consiglieri comunali e provinciali 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 proprio mandato"*.

In generale, seguendo l'ormai costante indirizzo del Consiglio di Stato⁷, la Commissione ha interpretato il diritto all'accesso nella sua più ampia portata, poiché lo ha ritenuto esercitabile nei confronti di tutti gli atti e le informazioni in possesso dell'amministrazione, compresi i documenti rappresentativi di mera attività interna dell'amministrazione, a prescindere dal fatto che essi siano stati o meno concretamente utilizzati ai fini dell'attività con rilevanza esterna. Infatti l'interesse che si vuole tutelare è quello di consentire al consigliere comunale la

⁷ Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3825/02; n. 820/96; Sez. VI, n. 22/99; Sez. V n. 3253/00

possibilità di poter ricostruire l'iter logico- procedimentale attraverso il quale si formano le determinazioni della Giunta; il diritto di accesso è, quindi, esteso agli atti preparatori, propedeutici alla emanazione del provvedimento finale, in modo da rendere possibile una valutazione in ordine alla correttezza dell'operato dell'amministrazione.

L'amministrazione inoltre è tenuta a sopportare le spese di riproduzione, a differenza di quanto avviene nella richiesta di accesso di privati cittadini. Tuttavia, anche l'esercizio di questo diritto da parte del consigliere comunale e provinciale deve essere contemperato con il diritto alla *privacy*, pur già tutelato dall'obbligo del consigliere di rispettare il segreto d'ufficio; in qualche caso pertanto si richiede l'oscuramento di dati sensibili. La richiesta di accesso del consigliere deve essere compatibile con il funzionamento dell'ufficio, per cui è ipotizzabile anche un differimento o un accesso frazionato, in modo tale che l'esercizio del diritto di accesso non interferisca con il normale svolgimento delle attività dell'amministrazione.

Figura 8: pareri sui regolamenti

Una parte rilevante dell'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi consiste nel rendere pareri sui regolamenti adottati dalle amministrazioni per garantire l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi. La Commissione può dichiarare la conformità del parere alla normativa vigente in materia di accesso ed esprimere parere favorevole. In alcuni casi, il parere favorevole è condizionato all'adozione di modifiche alle disposizioni del regolamento, in altri, la Commissione suggerisce di espungere alcune disposizioni, quando siano considerate superflue o ripetitive della disciplina legislativa in vigore. Come si evince dalla figura 8, nel corso del 2007, i pareri sui regolamenti hanno rappresentato l'11 per cento dell'attività consultiva della Commissione.

5. Il diritto di accesso in materia ambientale

La normativa comunitaria e nazionale hanno garantito la più ampia tutela del principio di trasparenza nell'accesso alle informazioni che riguardano l'ambiente. La materia ambientale è stata oggetto di numerosi interventi e di un'opera complessiva di riordino e di razionalizzazione delle procedure attraverso l'approvazione del d. lgs 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale), modificato con il d lgs. 16-1-2008 n. 4.

In attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, il d. lgs. 19 agosto 2005 n. 195 ha lo scopo di *“a) garantire il diritto d'accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche e stabilire i termini, le condizioni fondamentali e le modalità per il suo esercizio; b) garantire, ai fini della più ampia trasparenza, che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, anche attraverso i mezzi di telecomunicazione e gli strumenti informatici, in forme o formati facilmente consultabili, promuovendo a tale fine, in particolare, l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione”*

Con l'art. 3 del decreto legislativo n. 195 del 2005 è stata ampliata la categoria dei soggetti legittimati ad ottenere informazioni ambientali: *“L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse”*. L'art. 3 del decreto legislativo n. 195 stabilisce i termini per l'accesso alle informazioni ambientali e ne definisce il tipo, il formato e le modalità di diffusione⁸.

⁸ 2. Fatto salvo quanto stabilito all'articolo 5 e tenuto conto del termine eventualmente specificato dal richiedente, l'autorità pubblica mette a disposizione del richiedente l'informazione ambientale quanto prima possibile e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta ovvero entro 60 giorni dalla stessa data nel caso in cui l'entità e la complessità della richiesta sono tali da non consentire di soddisfarla entro il predetto termine di 30 giorni. In tale ultimo caso l'autorità pubblica informa tempestivamente e, comunque, entro il predetto termine di 30 giorni il richiedente della proroga e dei motivi che la giustificano.

3. Nel caso in cui la richiesta d'accesso è formulata in maniera eccessivamente generica l'autorità pubblica può chiedere al richiedente, al più presto e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa, di specificare i dati da mettere a disposizione, prestandogli, a tale scopo, la propria

Infine l'art. 3 del d. lgs. 16-1-2008 n. 4, "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", inserendolo nel d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, rafforza il principio del diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo, stabilendo che: *"In attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale"*.

Riguardo a quest'ultimo intervento del legislatore, le decisioni del giudice amministrativo e della Commissione hanno avuto un ruolo non secondario.

Nelle sue attività, la Commissione ha tenuto conto delle innovazioni legislative e giurisprudenziali sia riferite all'individuazione dei soggetti legittimati all'accesso, sia alla nozione di informazione ambientale. del 2007. La disciplina di accesso in materia ambientale dell'art. 3 del d. lgs. 195/2005 è stata quindi interpretata come normativa speciale, rispetto al regime generale previsto nella l.

collaborazione, anche attraverso la fornitura di informazioni sull'uso dei cataloghi pubblici di cui all'articolo 4, comma 1, ovvero può, se lo ritiene opportuno, respingere la richiesta, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera c).

4. Nel caso in cui l'informazione ambientale è richiesta in una forma o in un formato specifico, ivi compresa la riproduzione di documenti, l'autorità pubblica la mette a disposizione nei modi richiesti, eccetto nel caso in cui:

a) l'informazione è già disponibile al pubblico in altra forma o formato, a norma dell'articolo 8, e facilmente accessibile per il richiedente;

b) è ragionevole per l'autorità pubblica renderla disponibile in altra forma o formato.

5. Nei casi di cui al comma 4, lettere a) e b), l'autorità pubblica comunica al richiedente i motivi del rifiuto dell'informazione nella forma o nel formato richiesti entro il termine di 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa.

6. Nel caso di richiesta d'accesso concernente i fattori di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), numero 2), l'autorità pubblica indica al richiedente, se da questi espressamente richiesto, dove possono essere reperite, se disponibili, le informazioni relative al procedimento di misurazione, ivi compresi i metodi d'analisi, di prelievo di campioni e di preparazione degli stessi, utilizzato per raccogliere l'informazione ovvero fa riferimento alla metodologia normalizzata utilizzata.

7. L'autorità pubblica mantiene l'informazione ambientale detenuta in forme o formati facilmente riproducibili e, per quanto possibile, consultabili tramite reti di telecomunicazione informatica o altri mezzi elettronici".

n. 241 del 1990, poiché amplia il novero dei soggetti legittimati all'accesso e il contenuto delle cognizioni accessibili.

La Commissione ha ritenuto che le istanze per l'accesso debbano essere accolte, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 1, d. lgs. n. 195, 19 agosto 2005, per cui *“l'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse”*.

Quanto agli atti accessibili, facendo riferimento alla giurisprudenza prevalente in materia⁹, la Commissione ha ribadito che per l'accesso agli atti del procedimento amministrativo in materia di tutela ambientale non è necessaria la puntuale indicazione degli atti, *“ma è sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto, che deve essere specificato, per costituire in capo all'amministrazione l'obbligo di acquisire tutte le notizie relative allo stato della conservazione e della salubrità dei luoghi interessati dall'istanza, elaborarle e comunicarle al richiedente”*. Infatti l'art. 3 del d. lgs. n. 195/2005 estende il contenuto delle notizie accessibili alle *“informazioni ambientali”*, comprese le informazioni che devono ancora essere elaborate dall'amministrazione; ciò assicura al richiedente una tutela più ampia di quella garantita dall'art. 22 l. n. 241/1990, che invece è oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'amministrazione¹⁰. A parere della Commissione inoltre, la documentazione richiesta non può essere ritenuta inaccessibile, neanche a fronte dell'opposizione dell'ente controinteressato, poiché nel bilanciamento degli interessi contrapposti è prevalente, quale diritto costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.), il diritto di difesa di interessi collettivi e diffusi in materia ambientale. Secondo la più recente giurisprudenza infatti¹¹, il diritto di accesso deve prevalere rispetto al diritto alla riservatezza, quando esso è rivolto a garantire il diritto costituzionale alla tutela giurisdizionale, così come sancito dall'art. 24 Cost. L'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 ha recepito tale orientamento giurisprudenziale, affermando che

⁹ T.A.R. Lazio, Sez. III ter - 28 giugno 2006, n. 5272

¹⁰ La Commissione ritiene che la VIA (Valutazione di impatto ambientale) possa rientrare tra le *“informazioni ambientali”* di cui al d. lgs. 19 agosto 2005, n. 195, e come tale sia accessibile.

¹¹ T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 22 marzo 2005, n. 1267, Consiglio di Stato, sez. V., 22 giugno 1998, n. 923

“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”.

In un caso, ad esempio, la Commissione, accogliendo un ricorso contro il diniego all’accesso ai documenti relativi agli “Interventi per la sistemazione idrogeologica”, presentato dal Comitato Civico per la Salvaguardia Ambientale e Storico-Artistica al Commissario di governo, ha considerato tale richiesta come esercizio del diritto d’accesso all’informazione ambientale. Infatti è stato sottolineato che per “informazione ambientale”, di cui al d. lgs. 195/05, deve intendersi qualsiasi “informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente:

1) lo stato degli elementi dell’ambiente, quali l’aria, l’atmosfera, l’acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi;

2) fattori quali le sostanze, l’energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell’ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell’ambiente, individuati al numero 1);

3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell’ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi;

4) le relazioni sull’attuazione della legislazione ambientale;

5) le analisi costi – benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell’ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3);

6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il

paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3).”

L'informazione può essere richiesta da qualsiasi persona fisica o ente senza che questi debba dichiarare il proprio interesse, ad ogni autorità pubblica che ne abbia il possesso “in quanto dalla stessa prodotta o ricevuta o materialmente detenuta”¹².

Pertanto, mentre generalmente il diritto d'accesso postula sempre un accertamento concreto dell'esistenza di un interesse differenziato della parte che richiede i documenti, nel caso dell'accesso ambientale i più ampi confini garantiti configurano una peculiare posizione del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. L'accessibilità all'informazione ambientale è quindi concepita come uno strumento di garanzia per un controllo sociale diffuso sulla qualità dell'ambiente.

Anche la nozione di documento amministrativo ostensibile risulta ampliata dalla normativa e dalla giurisprudenza. Il diritto all'informazione si estende infatti a qualsiasi misura amministrativa che incide sull'ambiente e a qualsiasi atto e attività anche informale della pubblica amministrazione¹³.

¹² Si veda anche la giurisprudenza del T.A.R. Veneto, Sez. III, 7 febbraio 2007, n. 294.

¹³ Si veda Caringella F., Garofoli R., Sempreviva M., (2007), L'accesso ai documenti amministrativi, Milano Giuffrè, p. 57 e ss.

6. Il diritto d'accesso nel contesto internazionale

Le organizzazioni internazionali hanno promosso la piena applicazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, incoraggiando gli Stati membri a rendere accessibili i documenti e le informazioni in possesso dell'amministrazione. A questo riguardo, si possono ricordare la Convenzione delle Nazioni Unite sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente (Convenzione di Aarhus, del 25 giugno 1998), il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio della Comunità europea n. 1049 / 2001 relativo all'accesso dei cittadini ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione.

Nel trattato sull'Unione europea la trasparenza costituisce infatti un principio fondamentale che guida l'azione amministrativa degli organi dell'Unione europea¹⁴.

I principi di trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accesso agli atti sono divenuti così parte dell'*acquis communautaire* e rappresentano a tutti gli effetti principi costituzionali riconosciuti da tutti gli Stati membri. La disposizione del Trattato che riguarda l'accesso ai documenti degli organi o delle istituzioni della Comunità europea da parte dei cittadini si attua anche attraverso il regolamento 1049 del 2001. L'art 2 del regolamento stabilisce che: “1. *Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento.*”

¹⁴ Ai sensi dell'art. 15 del trattato di Amsterdam infatti (ex articolo 255 del TCE):

“1. *Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile. (...)*

3. *Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo. (...)*”

Sull'interpretazione del diritto garantito dall'art. 2 del regolamento 1041 del 2001 si è pronunciata anche la Corte di Giustizia delle Comunità europee che ha stabilito: "Sulla decisione di diniego di accesso ai documenti amministrativi formulata dal Consiglio delle Comunità europee, in base a una delle eccezioni relative all'interesse pubblico di cui all'art. 4 n. 1 lett. a), del regolamento Parlamento e Cons. C.E. 30 maggio 2001 n. 1049, il giudice comunitario deve limitarsi al controllo di legittimità alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, dell'esattezza dei fatti materiali, nonché dell'assenza, sia di un errore manifesto nella valutazione dei medesimi, sia di uno sviamento di potere"¹⁵.

Per facilitare l'accesso alle informazioni e ai documenti in possesso degli organi della Comunità europea e risolvere eventuali controversie in materia, è stato inoltre istituito un Mediatore europeo e nel 2005 è stato adottato un codice europeo di buona condotta amministrativa¹⁶.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa sono in corso i negoziati per una Convenzione europea sull'accesso ai documenti pubblici. Nel caso venisse approvata, la Convenzione sarebbe il primo strumento internazionale obbligatorio a sancire un diritto generale d'accesso ai documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche. A partire dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, vi sono state infatti numerose raccomandazioni del Comitato

¹⁵ Sentenza n. 266 del 1 febbraio 2007; sul diritto di accesso vi sono anche numerose sentenze del tribunale di primo grado.

¹⁶ Si vedano gli art. 22 e 23 del codice europeo di buona condotta amministrativa. Articolo 22 (Richieste di informazioni): 1. Qualora sia competente per la materia in questione, il funzionario fornisce a membri del pubblico le informazioni richieste. Il funzionario fa in modo che le informazioni comunicate siano chiare e comprensibili.

2. Qualora una richiesta di informazioni orale sia troppo complessa o troppo estesa, il funzionario invita l'interessato a formulare la propria domanda per iscritto.

3. Se un funzionario, per motivi di riservatezza, non può fornire le informazioni richieste, egli, conformemente all'articolo 18 del presente Codice, indica all'interessato i motivi per i quali non può comunicare le informazioni.

4. Per richieste di informazioni su questioni per le quali non è competente, il funzionario indirizza il richiedente alla persona competente indicandogli nome e numero di telefono. Per richieste di informazioni riguardanti un'altra istituzione od organismo comunitario, il funzionario indirizza il richiedente a tale istituzione od organismo.

5. In funzione dell'oggetto della richiesta, il funzionario indirizza, se del caso, il richiedente al servizio dell'istituzione competente a fornire informazioni al pubblico.

Articolo 23 (Richieste di accesso del pubblico a documenti): "Il funzionario tratta le richieste di accesso ai documenti di maniera conforme alle norme adottate dall'istituzione ed ai principi generali e ai limiti enunciati nel regolamento (CE) n 1049/2001. Se il funzionario non può ottemperare a una richiesta orale di accesso a documenti, egli invita il cittadino a formulare tale richiesta per iscritto.

dei ministri sull'accesso alle informazioni e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni¹⁷. Il Comitato direttivo per i diritti dell'uomo, incaricato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di redigere la Convenzione sull'accesso ai documenti amministrativi, ha individuato una base minima di tutela con disposizioni obbligatorie in materia di accesso, indicando anche alcune buone prassi applicative. Sono stabiliti anche meccanismi di controllo al fine di monitorare l'applicazione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi. La bozza di Convenzione adottata dal Comitato direttivo per i diritti dell'uomo deve essere sottoposta al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

¹⁷ In particolare si veda la Raccomandazione (2002)2 sull'accesso ai documenti pubblici. Altri strumenti sono stati la Raccomandazione (81)19 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche e la Dichiarazione del Comitato dei Ministri sulla libertà d'espressione e di informazione. Si vedano pure la Raccomandazione (91)10 sulla comunicazione a terzi di dati personali in possesso di pubbliche amministrazioni, la Raccomandazione (97)18 sulla protezione dei dati personali trattati a fini statistici, la Raccomandazione (2000)10 sui codici di comportamenti dei pubblici impiegati, la Raccomandazione (2000)13 sulla politica europea in materia di comunicazione e archivi e la Raccomandazione (2007)7 sulla buona amministrazione.