

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 08/06/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37123-introduzione-al-lo-studio-del-diritto-di-accesso-superamento-del-principio-di-segretezza-e-riferimenti-comunitari-e-costituzionali>

Autore: Panozzo Rober

**Introduzione al (lo studio del) diritto di accesso:
(superamento del) principio di segretezza e riferimenti
comunitari e costituzionali**

Introduzione al (lo studio del) diritto di accesso: (superamento del) principio di segretezza e riferimenti comunitari e costituzionali

Ci piace iniziare questa breve introduzione sul (lo studio del) diritto di accesso [1] con le parole di autorevole dottrina: la trasparenza dell'azione amministrativa "costituisce un'esigenza assolutamente fondamentale degli ordinamenti democratici, ponendosi come strumento indispensabile a realizzare un effettivo e diretto rapporto tra governanti e governati, per il fatto di consentire a questi ultimi una più consapevole partecipazione all'operato dei pubblici poteri e un più pieno controllo della relativa rispondenza agli interessi sociali e ai precetti legislativi e costituzionali"[2].

Assieme alla partecipazione al procedimento, alla motivazione del provvedimento e alla pubblicità dell'atto amministrativo, la conoscibilità documentale misura – con manifesta attendibilità – il grado di trasparenza espresso dal sistema giuridico [3]. Di più: in un ordinamento in cui vige il principio della documentalità [4], il diritto di accesso costituisce (se non il principale, certamente) uno dei parametri fondamentali per saggiare la maturità del sistema e per verificarne l'attitudine ad intraprendere un percorso evolutivo, teso ad affermare – ed a concretare – la centralità del cittadino.

Per definizione, accesso si contrappone a segretezza. Il binomio implica un rapporto inversamente proporzionale tra i termini: minore è il grado di segretezza, maggiore è la possibilità di accedere ai documenti.

Fino all'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (di seguito: Legge), il segreto sull'attività amministrativa, ancorché contraddistinto da una peculiarità singolare, la perimetrazione normativa in rapporto non ai contenuti, ma alle scelte dell'amministrazione, quale soggetto preminente del rapporto [5], era la regola. La vecchia formulazione dell'art. 15 dello statuto degli impiegati civili dello Stato, emanato con d.P.R. 3/1957, ne prevedeva l'assolutezza, in funzione del principio gerarchico che caratterizza(va) il rapporto di pubblico impiego: la prassi amministrativa tutelava la difesa delle conoscenze degli organi sovraordinati, con la conseguente emarginazione sia del cittadino che dei subalterni; in tal modo, paradossalmente, il segreto era considerato funzionale al buon andamento dell'amministrazione, perché si riteneva che l'assenza di una preventiva conoscenza in ordine alle scelte amministrative favorisse il corretto esercizio dell'attività amministrativa [6].

Integrato – negativamente – dall'assenza di una disciplina organica del procedimento amministrativo, il quadro così delineato configgeva con la "natura democratica del testo costituzionale" [7] e con i primi, timidi interventi a livello comunitario [8].

Con la novella del 1990, il segreto non è più rapportato alla posizione del detentore, ma alla qualità delle informazioni che protegge [9]; si supera, in tal modo, la "concezione soggettiva e personale del segreto amministrativo" (un documento è segreto perché è della pubblica amministrazione), per approdare ad una "concezione oggettiva e reale" (un documento è segreto per la qualità delle informazioni che contiene) [10]. Certo, anche in precedenza vi erano stati segnali di cambiamento: ad es. l'art. 2 della L. 93/1983, la legge quadro sul pubblico impiego, dove si affermava, peraltro in termini assai generici, l'esigenza di inserire nell'ordinamento uno strumento in grado di garantire la tutela dei cittadini nei confronti dei pubblici dipendenti e il diritto di accesso e di partecipazione agli atti della pubblica amministrazione, gli artt. 24 e 25 della L. 816/1985, in materia di aspettative, permessi ed indennità degli amministratori locali, con il riconoscimento del diritto di visione degli atti adottati dalle amministrazioni locali, e l'art. 14 della L. 349/1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, che prevedeva il diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili presso gli uffici; ma il messaggio del legislatore era assai timido e circoscritto. E' la Legge che opera una trasformazione radicale: l'interesse alla conoscenza degli atti

amministrativi assurge a bene della vita autonomo, rispetto alla posizione di diritto o di interesse legittimo di tipo sostanziale [11], e il diritto di accesso, ponendosi come momento di attuazione del principio di partecipazione e quale strumento di controllo dei cittadini sull'imparzialità della pubblica amministrazione, diventa la regola, generale ed immanente, dell'ordinamento giuridico italiano.

In tale contesto, il segreto d'ufficio degrada a semplice eccezione [12], come testimonia(va) la riformulazione dell'art. 15 del citato d.P.R. 3/1957, attuata dall'art.28 della Legge. La segretezza degli atti rileva ancora quando sia in gioco la tutela di interessi specifici, diversi da quello riconducibile, secondo l'interpretazione tradizionale, alla mera protezione dall'esercizio della funzione amministrativa [13]: sono i casi (già) previsti dall'art. 24, della Legge, come, dapprima, modificato dall'art. 22 della L. 45/2001, successivamente, sostituito dall'art. 16 della L. 11 febbraio 2005, n. 15, dall'art. 8 del d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, e dalle norme speciali, quali, ad es., l'art. 5 del D.lgs. 195/2005, che impone alle Amministrazioni di sottrarre all'accesso le informazioni ambientali, quando sussista l'esigenza di tutelare particolari situazioni.

L'approccio della Legge è confermato dalla novella del 2005 – si considerino, anche, la successiva modifica, in chiave processuale, operata dall'art. 6-decies del D.L.14 marzo 2005, n. 35, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 ed il regolamento di esecuzione, emanato con d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 (di seguito: Regolamento 2006) –, che opera una incisiva riscrittura dell'istituto, sia formalmente, sia – limitatamente ad alcuni aspetti – sotto il profilo sostanziale [14].

Esaurito il primo profilo, ci sembra opportuno individuare gli agganci, comunitari e costituzionali, che il diritto di accesso può vantare.

Iniziando dalla sfera sovranazionale – ed è (appena) il caso di osservare che il richiamo del diritto dell'Unione s'impone non solo (e non tanto) per quanto dispone l'art. 117, c. 1, Cost. [15], men che meno per il rinvio ai “principi dell'ordinamento comunitario”, operato dall'art. 1, c. 1, della (stessa) legge sul procedimento amministrativo, quanto per la (nota) primazia dello stesso (diritto dell'Unione) [16] – si deve considerare come solo da tempi relativamente recenti il diritto di accesso possa essere annoverato tra i principi generali dell'ordinamento dell'Unione.

In effetti, dopo un iniziale deficit normativo, anche a livello comunitario [17] si è progressivamente affermato il diritto de quo, grazie – soprattutto – alla presenza dell'istituto in gran parte degli Stati membri [18].

Il diritto di accesso agli atti delle istituzioni trova un pri(mitiv)o riconoscimento nella Dichiarazione n. 17, allegata al Trattato di Maastricht. Qui si rilevava l'importanza della “trasparenza” nel “processo decisionale” degli organismi comunitari e, conseguentemente, si invitava la Commissione ad individuare misure idonee per favorire l'accesso dei cittadini alle “informazioni di cui dispongono le istituzioni”; la raccomandazione trovò riscontro nel Codice di condotta comune sull'accesso del pubblico ai documenti, adottato dalla Commissione e dal Consiglio nel 1993. In questa fase, peraltro, non si può – ancora – parlare di diritto in senso pieno, posto che l'accesso scaturiva, sostanzialmente, da atti di autoregolamentazione, mediante i quali le istituzioni limitavano la propria discrezionalità [19].

E' con il Trattato di Amsterdam che l'accesso assurge a – vero e proprio – diritto: l'art. 255 prescrive, infatti, che 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 del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a livello istituzionale. La consacrazione (del diritto) evidenzia, tuttavia, qualche zona d'ombra: così, ad es., la – sua – collocazione sistematica, nella parte dedicata al funzionamento delle istituzioni, anziché tra le norme che caratterizzano la cittadinanza e la – implicita – limitazione (soltanto) ad alcune (sebbene le più importanti) istituzioni.

L'evoluzione del diritto dell'Unione approda, infine, al Trattato di Lisbona, con una disciplina convincente dell'accesso. Anzitutto, il testo dell'articolo 255 traghetta, con significative modifiche, nel nuovo articolo 16 TFUE, trovando – così – collocazione non più fra le disposizioni di funzionamento delle istituzioni, ma tra le norme di principio. In secondo luogo, l'articolo novellato afferma il generale principio di trasparenza dell'azione dell'Unione Europea, quale strumento per promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile. Ancora, destinatarie dell'accesso sono – espressamente – tutte le istituzioni. Infine – e soprattutto – , si attribuisce effetto vincolante alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 7 dicembre 2000, dove, all'articolo 42, inserito nel capo V, dedicato ai diritti di cittadinanza, viene espressamente previsto il diritto di accesso ai documenti: “ogni cittadino dell'Unione nonché ogni 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”. In tal modo, il diritto di accesso agli atti, quale espressione del principio di trasparenza, ha doppia valenza: di diritto fondamentale e di principio generale (del diritto dell'Unione) [20].

Venendo – ora – al diritto interno (id est: alla disamina dei riferimenti costituzionali), occorre ricordare come si sia molto discusso sul fondamento costituzionale del diritto di accesso.

Dopo un lungo dibattito, dottrina e giurisprudenza hanno individuato quattro riferimenti fondamentali: l'art. 97, in quanto l'istituto è funzionale alla trasparenza ed all'imparzialità dell'azione amministrativa [21], l'art. 24, perché spesso l'esercizio del diritto de quo è strumentale rispetto alla tutela di altri diritti ed interessi [22], l'art. 21, “in quanto espressione del diritto di informazione , nonché di tutti quei principi di democrazia, di sovranità popolare, di uguaglianza e di sviluppo della persona umana, per la realizzazione dei quali la libertà di informarsi appare strumentalmente necessaria” [23] e l'art. 1, ove si “sancisce il principio della sovranità popolare, di cui costituisce corollario il diritto del popolo di conoscere il contenuto degli atti degli amministratori” [24].

NOTE

[1] Tra la vastissima bibliografia in materia, segnaliamo i contributi di ALIOTTA, La natura giuridica del diritto di accesso e la problematica dei rapporti tra accesso e riservatezza, in www.filodiritto.it ; BACOSI, LEMETRE, La legge n. 15 del 2005: ecco il nuovo volto della “241”, in www.giustizia-amministrativa.it ; BALDI, Il segreto amministrativo: profili storici e normativi nel corso dei secoli, in www.filodiritto.com ; BATTISTI, La riforma della legge sul procedimento amministrativo: osservazioni a prima lettura, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; BELLOMIA, Il diritto di accesso ai documenti amministrativi e i suoi limiti, Milano, 2000; BETZU, La riforma della legge n. 241/1990, in www.constituzionalismo.it; BOMBARDELLI, Nuove questioni relative alla legittimazione soggettiva e all'oggetto del diritto di accesso, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 807 ss.; BOMBARDELLI, ARENA, Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, in CERULLI IRELLI, (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006; BORETTI, Titolarità del diritto di accesso nel procedimento amministrativo, in www.diritto.it ; BURLA, FRACCASTORO, Il diritto di accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione, Roma, 2006; CARAMAZZA, *Prospettive della Commissione per l'Accesso alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e della riforma legislativa*, in www.governo.it/Presidenza/ACCESSO; CARINGELLA, GAROFOLI, SEMPREVIVA, L'accesso ai documenti amministrativi, Milano, 2007; CASTELLUCCI, Osservazioni sulle modifiche introdotte alla legge 7.8.1990 n. 241, in www.diritto.it; CENNICOLA, Il diritto di accesso dopo la legge n. 15/2005, in www.diritto.it; CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa. Un primo commento alla legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante “Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, in www.astrid.it; CIAMMOLA, La legittimazione ad accedere ai documenti amministrativi (prima e dopo la l. 11 febbraio 2005 n.15), *Foro amm. Tar*, 2007, 1181 ss.; CLARICH, *Trasparenza e diritti della personalità nell'attività amministrativa*, in www.giustizia-amministrativa.it ; CIMINI, Diritto di accesso e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri, in www.giustamm.it; CLEMENTE DI SAN LUCA, Diritto di accesso e interesse pubblico, Napoli, 2006; COLAPIETRO, *Il diritto di accesso e la commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Napoli, 2012; DE ANGELIS, Le nuove norme in materia di azione amministrativa dopo le leggi 11 febbraio 2005 n. 15 e 14 maggio 2005 n. 80, in www.lexitalia.it; DE BENETTI, La nuova disciplina dell'accesso, in www.governo.it/PRESIDENZA/ACCESSO ; DI LELLO, Sul rapporto tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza, in www.diritto.it ; DI LORENZO, Diritto di accesso e riservatezza. Limiti e mezzi di tutela del cittadino nei confronti

della Pubblica Amministrazione, in www.diritto.it ; DOLCIMELE, Diritto di accesso nella riforma del procedimento amministrativo, in *Serv. dem.*, 2007, n. 5, 15 ss.; n. 6, 27 ss.; FERRARO, Il diritto di accesso agli atti amministrativi, in www.duralexonline.it ; FERRUCCI, Diritto di accesso e riservatezza: osservazioni sulle modifiche alla l. 241/90, in www.giustamm.it; FODRA, Bilanciamento tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza: evoluzione normativa e giurisprudenza in materia, in www.altalex.com; GAMBINO, Il diritto di accesso. La nuova disciplina legislativa (Legge n. 15/2005) alla luce della revisione costituzionale del Titolo V, in www.federalismi.it ; GIACCHETTI, Accesso e riservatezza: separati in casa, in www.governo.it/Presidenza/ACCESSO; GIACCHETTI, Problematiche generali concernenti il diritto d'accesso: rapporti tra la legge 7 agosto 1990, n. 241, il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ed il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in www.governo.it/Presidenza/ACCESSO; GIANNONE, Il punto sul diritto di accesso, in www.diritto.it ; GIARDETTI, *Trasparenza: un nuovo parametro dell'agire della Pubblica Amministrazione*, in www.diritto.it ; GUALANDI, Le innovazioni introdotte dalla l. n. 80/2005 alla legge 241/1990: appunti di prima lettura, in www.lexitalia.it ; GUZZI, ROLLI, La legge di riforma del procedimento amministrativo al vaglio della giurisprudenza, in www.federalismi.it ; JORI, La peculiare vis espansiva del diritto di accesso nell'ordinamento interno, in www.ildirittoamministrativo.it; LAINO, *L'accesso ai documenti amministrativi tra aperture giurisprudenziali e novità legislative*, in www.lexitalia.it ; LAMBERTI, Il diritto di accesso ai documenti amministrativi dopo la legge 15/2005, in www.giustamm.it ; LEVATO, Evoluzione e tutela del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in www.diritto.it; LIPARI, *L'accesso "inaccessibile" (il nuovo regolamento sull'accesso ai documenti amministrativi)*, in *Corr. mer.*, 2006, 1067 ss.; LIPARI, Il processo in materia di accesso ai documenti (dopo la l. 11 febbraio 2005 n. 15), in www.giustamm.it ; LAGROSCINO, Il diritto di accesso ai documenti come libertà e come prerogativa tra differenze di natura, di disciplina, di fonte. sulla proposta di legge a.c. 1761, in www.rivistaaic.it; LUMETTI, Accesso, riservatezza e tutela dei controinteressati, in www.arsg.it ; OCCHIENA, I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241 del 1990, in *Foro amm. Tar*, 2005, 905 ss.; OCCHIENA, Accesso agli atti amministrativi, in CASSESE (cur.), *Diz. dir. pubbl.*, Milano, 2006, 57 ss.; PATRONI GRIFFI, La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza, in www.federalismi.it; PISTORIO, Il diritto alla trasparenza comunitaria: problematiche e limiti, in www.giustamm.it ; PITTALUGA, Il diritto di accesso. Nozione, funzione e modalità di esercizio, in www.altalex.com; PITTALUGA, L. 241/1990: le modifiche conseguenti alla conversione del decreto sulla competitività, in www.altalex.com; PLUCHINOTTA PALMERI, La tutela del diritto di accesso: l'ultima frontiera, in www.governo.it/Presidenza/ACCESSO; POZZANI, Nuovi profili del diritto di accesso dopo la l. 15/05, in www.diritto.it; RASI, Il diritto di accesso e il diritto alla riservatezza, in *Serv. Dem.*, 2005, n.1, 14 segg.; RUSSO, *Oggetto e funzione dell'accesso agli atti dei pubblici poteri nella l. 15/2005, suoi limiti, sua reclamabilità*, in www.giustamm.it; SAIITA, Le mezze-novità giurisprudenziali e normative in materia di accesso, in www.lexitalia.it; SANDULLI A., La nuova legge sul procedimento amministrativo, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 469 ss.; SANDULLI M.A., La riforma della legge sul procedimento amministrativo tra novità vere ed apparenti, in www.federalismi.it ; SALAMONE, Le recenti modifiche apportate alla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo: un commento "a caldo", in www.diritto.it; SCANNIELLO, Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa, in www.diritto.it; SANDULLI M.A., Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi (voce), in *EdD*, Agg. IV, 2000, 1 ss.; SANDULLI M.A., La riforma della legge sul procedimento amministrativo tra novità vere ed apparenti, in www.federalismi.it; SANDULLI, TORRICE, *L'incidenza della riforma del Titolo V della Costituzione sull'attività della Commissione per l'Accesso ai documenti amministrativi*, in www.governo.it/Presidenza/ACCESSO; SEMPREVIVA, Le novità in materia di accesso ai documenti amministrativi, *Urbanistica e Appalti*, 2005, 398 ss.; SGUEO, Il modello della convergenza e quello della divergenza nel rapporto tra diritto di accesso e tutela della riservatezza, in www.diritto.it; TAGLIENTI, *Accesso ai documenti dell'amministrazione. Aggiornamenti giurisprudenziali*, in www.giustizia-amministrativa.it; TARANTINI, *L. 11 febbraio 2005, n. 15 "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa"*, in www.federalismi.it; TESORONE, I rapporti tra la riservatezza e il diritto di accesso agli atti amministrativi, in www.giustamm.it; TOLFA, La nuova disciplina dell'accesso ai documenti. Amministrativi, in www.diritto.it; TRAVERSA, *Prolegomeni al diritto d'accesso agli atti amministrativi: adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 2006*, in www.overlex.com; TRAVI, La legge n. 15/2005: verso un nuovo diritto amministrativo?, in *Corr. giur.*, 2005, 449 ss.; VENTURA, *La tutela processuale dell'interesse legittimo ad accedere ai documenti amministrativi e del diritto di riservatezza dei terzi*, in www.diritto.it; VIRGA, *L'araba fenice della natura giuridica del diritto di accesso*, in www.lexitalia.it; VETRO', La nuova disciplina dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali per la tutela del diritto di accesso, in www.giustamm.it .

[2] SANDULLI M.A., Accesso, cit., 1.

[3] Come rileva autorevole dottrina, il concetto di trasparenza, più che rappresentare un istituto giuridicamente definito, esprime un modo d'essere dell'amministrazione, un obiettivo o un parametro cui commisurare lo svolgimento dell'azione delle figure pubbliche: cfr. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli 1997, 41. La conseguenza è che la nozione di trasparenza non si risolve tutta in quella del diritto di accesso, benché non vi possa essere vera trasparenza senza diritto di accesso: così VIRGA, *Trasparenza della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale del diritto di accesso agli atti amministrativi*, in *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*, Milano, 1991 354.

[4] Cfr. CARAMAZZA-PALMIERI, Documentazione e documento. II) Diritto amministrativo (voce), in Encicl.Giur.,XI, 1994 (agg.), ad vocem: “l’esercizio dei poteri amministrativi è...caratterizzato da un alto coefficiente di formalizzazione e ciò non solo nel momento di adozione del provvedimento terminale, ma anche nel corso di tutto il procedimento e con riguardo sia agli atti dell’amministrazione che a quelli dei privati che al procedimento partecipano e che debbono presentare in forma scritta le loro istanze e per iscritto far valere – e documentare – le loro ragioni”.

[5] Cfr. GIANNONE, Il punto, cit.; analogamente GALLO, FOA’, Accesso agli atti amministrativi (voce), in Dig. disc. pubbl., Agg., 2000,2; sulla “garanzia” – del segreto amministrativo – “non solo di tranquillità del funzionario ma anche di efficacia dell’azione amministrativa”, cfr. CARAMAZZA, Trasparenza e riservatezza. Segreti pubblici in materia di tutela del cittadino nei principi costituzionali e nella legge, in www.sisde.it ; per una succinta – ma chiara – analisi dell’evoluzione del segreto amministrativo in chiave socio-politica, cfr. BALDI, Il segreto, cit.

[6] Cfr. GALLO, FOA’, cit., 2.

[7] BONFINI, FRACCASTORO, PERPETUINI, Il diritto di accesso ai pareri legali forniti alla Pubblica Amministrazione, in www.gdf.it/Rivista ; analogamente TESORONE, I rapporti , cit.

[8] Ricorda l’atto 81/89 del 25 novembre 1981 del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, con il quale si sollecitavano gli Stati membri “ad elaborare nell’ambito del proprio diritto interno dei principi ai quali conformare l’azione amministrativa in modo da consentire agli interessati di accedere alle informazioni in possesso della pubblica amministrazione”, CACCIOLA, *L’accesso ai documenti amministrativi non può essere negato anche se relativo ad atti provenienti da una amministrazione diversa da quella procedente*, in www.comuni.it .

[9] Cfr. ASSENZA, Obblighi di riservatezza verso le situazioni personali dei cittadini, in www.diritto.it.; analogamente FODRA, Bilanciamento, cit.

[10] Cons. di Stato, Ad.pl., 4 febbraio 1997, n. 5, in Foro it., 1997, III, 205; in Giorn. dir. amm., 1998, 529, con note BOMBARDELLI, Diritto di accesso e tutela della privacy, e SANDULLI A., *La riduzione dei limiti all’accesso ai documenti amministrativi*.

[11] Cfr., ex pluribus, Cons. di Stato, IV, 14 gennaio 1999, n. 32, in CdS, 1999, I, 24.

[12] Cfr., tra le tante, Cons. di Stato, IV, 3 novembre 1997, n. 1254, in CdS, 1997, I, 1515; Cons. di Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1893, in Giorn. dir. amm., 2001, 924, con nota PISANESCHI, Il diritto di accesso dei consiglieri comunali e il segreto professionale.

[13] Cfr. Cons. di Stato, V, 26 settembre 2000, n. 5105, in CdS, 2000, I,2063.

[14] In questa direzione, pur con varie aggettivazioni, BACOSI, LEMETRE, La legge, cit. (“mutamento di disciplina”); CENNICOLA, Il diritto, cit. (“disciplina più organica e completa”); DE ANGELIS, Le nuove norme, cit. [“forte incisione sul contenuto del diritto” (all’accesso)]; TARANTINI, L. 11 febbraio 2005, cit. (“riscrittura quasi integrale”; analogamente BETZU, La riforma, cit.; CERULLI IRELLI, Verso un più compiuto assetto, cit.; PITTALUGA, Nozione, funzione e modalità, cit.; di “reiscrizione totale” parla MINARDI, Il diritto di accesso, Convegno sulla riforma anagrafica, Ferrara, 30 settembre 2005, in www.interno.it). Contra, considerando la riforma, “per la maggior parte”, il mero effetto di “precipitati giurisprudenziali”, LAMBERTI, Il diritto di accesso, cit. (tesi espressamente contrastata da DE BENETTI, La nuova disciplina, cit.).

[15] Su cui cfr. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.giustiziaamministrativa.it .

[16] Cfr. CELOTTO, GROPPI, Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2004, spec. 1345 s.

[17] L’aggettivo è utilizzato – come è noto – per brevità, dovendo riferirsi – ora – all’Unione: cfr. art. 2, par. 2, lett. a), TFUE.

[18] Cfr. ALBERTI, La disciplina del diritto di accesso nel post Amsterdam tra consacrazione e limitazione, in Riv. dir. pubbl. com., 2003, 62.

[19] Cfr. ODDENINO, Osservazioni in tema di effettività dell’accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie, in Dir. pubbl. comp. eur., 2000, 1657.

[20] Tra la disciplina di dettaglio, occorre ricordare il Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, Accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione: su tale strumento, si veda MIGLIAZZA, Brevi riflessioni sugli sviluppi della trasparenza nell'Unione Europea, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, 1355 ss.; GALLETTA, Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2006, 265 ss.; D'ORIANO, Il diritto di accesso ai documenti comunitari, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, 1990 ss.

[21] A questa norma si accostano Cons. di Stato, V, 31 marzo 2011, n. 1976; Cons. di Stato, IV, 14 ottobre 2005, n. 5715; Cons. di Stato, Ad.pl., 22 aprile 1999, n. 4, in CdS., 1999, I, 558; Cons. di Stato, IV, 15 gennaio 1998, n. 14, in CdS, 1998, I, 2; in Guida dir., 1998, fasc.10, 78, con nota FORLENZA, *L'accesso ai documenti viene negato solo nei casi di attività puramente privata. Sul diritto soggettivo all'informazione un orientamento che suscita perplessità*. In dottrina cfr. CASSANO, *Diritto d'accesso ai documenti amministrativi o richiesta surrettizia?*, in www.lexitalia.it (evidenziando che il parametro invocato “proietta il diritto di accesso direttamente verso l'interesse all'imparzialità e al buon andamento dell'azione amministrativa – ed è in questa circostanza che si specificherebbe il principio della trasparenza amministrativa posta a fondamento dei pubblici poteri, la quale è garantita proprio dalla comunicabilità al privato della situazione procedimentale”); BORETTI, *Titolarità*, cit.; CENNICOLA, *Il diritto*, cit.

[22] Cons. di Stato, IV, 14 ottobre 2005, n. 5715; GRASSANO, *Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa. Posizioni giuridiche individuali e loro tutelabilità in sede giurisdizionale*, in *Giur.it.*, 1992, IV,36 segg.

[23] Cons. di Stato, IV, 14 ottobre 2005, n. 5715; GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1970, 959 ss. Cfr. anche TARULLO, *Diritto di accesso ai documenti amministrativi e diritto alla riservatezza: un difficile equilibrio*, in *Jus*, 1996, 234; MERELLO, *Diritto di accesso ai documenti amministrativi e diritto della madre al segreto della propria identità* (nota a Cons. di Stato, IV, 17 giugno 2003, n. 3402), in *Fam. dir.*, 2004, 76.

[24] FERRARO, *Il diritto di accesso*, cit.; così anche FRANCHI, *Le limitazioni del diritto di accesso ai pareri dell'Avvocatura dello Stato rilasciati alla pubblica amministrazione*, in *Foro amm. Tar*, 2005, II, 355 ss.. Ulteriori inquadramenti sistematici si rinvencono in alcune pronunce della magistratura amministrativa, in cui si colloca il diritto di accesso nell'ambito dei “principi generali dell'ordinamento”: così Cons. di Stato, IV, 26 giugno 2002, n. 3551; Tar Toscana 5 novembre 2002, n. 2567.

Rober PANOZZO

(2 giugno 2015)