

# L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione europea\*

di Filippo Donati

SOMMARIO: 1. Premessa 2.- L'evoluzione normativa in materia di diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione 3.- Il diritto di accesso nei procedimenti legislativi 4.- Il diritto di accesso nei procedimenti amministrativi 5.- Considerazioni conclusive

## 1. Premessa

I trattati istitutivi, nella loro formulazione originaria, non riconoscevano ai cittadini degli Stati membri un diritto di accesso agli atti delle istituzioni. Tale mancanza trovava una giustificazione nel modello istituzionale allora previsto, che attribuiva agli organi comunitari poteri normativi e amministrativi assai più limitati rispetto a quelli odierni. In particolare il Trattato di Roma non riconosceva al diritto comunitario né la possibilità di incidere direttamente sulla situazione giuridica dei cittadini degli Stati membri né la preminenza sul diritto interno. Il sistema comunitario, inoltre, nasceva senza un proprio apparato amministrativo. La Comunità, nelle intenzioni dei suoi padri fondatori, per l'esecuzione delle proprie politiche doveva avvalersi delle strutture amministrative degli Stati membri.

L'evoluzione del sistema dell'Unione è troppo nota per essere ripercorsa in questa sede. L'espansione delle competenze normative a settori sempre più ampi, accompagnata dal riconoscimento del principio degli effetti diretti<sup>1</sup> e della preminenza del diritto comunitario sul diritto

---

\* Il presente articolo, destinato agli scritti in onore di Franco Modugno, si basa sulla relazione tenuta al Convegno *“Il Diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n.241 del 1990”* – Università degli Studi Roma Tre – Roma, 10 novembre 2010

<sup>1</sup> Sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62, Van Gend en Loos, in cui la Corte ha affermato che la Comunità costituisce un “ordinamento giuridico di nuovo genere” che crea diritti e obblighi non solo per gli Stati membri – i quali hanno rinunciato, in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ma anche per i loro cittadini. Pertanto le disposizioni del Trattato che impongono obblighi agli Stati fanno, laddove abbiano contenuto chiaro e incondizionato, sorgere correlativamente dei diritti per i cittadini.

interno <sup>2</sup>, ha fatto emergere l'esigenza di garantire l'applicazione del principio democratico anche all'interno dell'Unione. Inoltre lo sviluppo dei poteri normativi dell'Unione si è accompagnato ad un parallelo progressivo sviluppo di un apparato amministrativo europeo, con poteri sempre più incisivi anche nei confronti dei cittadini e delle imprese degli Stati membri.

Non è quindi casuale che, quando il rafforzamento del processo di integrazione comunitaria ha fatto emergere con forza il nodo del "deficit democratico" dell'Unione, sia emersa la necessità di rendere più aperto e trasparente l'operato delle istituzioni. Il riconoscimento ai cittadini dell'Unione del diritto di accesso ai documenti consente appunto una migliore conoscenza dell'operato dei pubblici poteri. In questa prospettiva il diritto di accesso si collega al cosiddetto profilo "passivo" della libertà di informazione, cioè alla libertà di ricercare e di ricevere notizie e informazioni<sup>3</sup>, e rafforza il carattere democratico dell'Unione<sup>4</sup>.

Sotto altro profilo, il rafforzamento dei poteri amministrativi riconosciuti alle istituzioni europee ha fatto emergere l'esigenza di garantire ai soggetti interessati la possibilità di tutelare in maniera effettiva gli interessi coinvolti nel procedimento. Di qui il riconoscimento del diritto di accesso ai documenti come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo e come presupposto un effettivo esercizio del diritto di difesa avverso provvedimenti sfavorevoli<sup>5</sup>. Nel sistema dell'Unione, tuttavia, il diritto di accesso non è configurato solo come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo. L'accesso può essere operato anche al fine di un controllo sull'operato dei pubblici poteri quando esercitano poteri amministrativi o normativi<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, Costa c. Enel.

<sup>3</sup> La Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto l'esistenza di un "diritto all'informazione", come risvolto passivo della libertà di espressione (cfr., fra le altre, le sentt. nn. 105/1972; 225/1974; 94/1977; 112/1993), e ha collegato a tale diritto il principio costituzionale del pluralismo delle fonti di informazioni (cfr., fra le altre, la sent. 826/88 e 420/1994). Il profilo "passivo" della libertà di informazione, che non viene riconosciuto espressamente nell'art. 21 Cost., trova invece una espressa garanzia nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>4</sup> Com'è noto la libertà di informazione è generalmente considerata come la "pietra angolare dell'ordine democratico" (Corte cost. n. 84 del 1969; cfr. anche la sent. n. 172 del 1972).

<sup>4</sup> Decisione 93/731/CE, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio.

<sup>6</sup> Sulla necessità di distinguere, con riguardo al diritto comunitario di accesso, il profilo collegato al principio di trasparenza e di democrazia, da una parte, e quello

Emerge quindi una sostanziale differenza rispetto al modo in cui il diritto di accesso è garantito nel nostro ordinamento. Una parte della nostra dottrina ha riconosciuto che, con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il diritto di accesso trova il proprio fondamento non solo nel principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 Cost. ma anche, e prima ancora, nei principi in materia di libertà di informazione desumibili dall'art. 21 Cost.<sup>7</sup>. Nonostante tale autorevole inquadramento, tuttavia, l'esigenza di evitare problemi organizzativi alla pubblica amministrazione<sup>8</sup> ha indotto il legislatore a circoscrivere la legittimazione all'esercizio del diritto di accesso ai soli soggetti "che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"<sup>9</sup> e a stabilire che "la richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata"<sup>10</sup>. Di conseguenza il principio generale di trasparenza dell'azione amministrativa, sebbene riconosciuto espressamente dalla legge sul procedimento<sup>11</sup>, viene di fatto circoscritto in maniera tale da non rendere possibile quel controllo generalizzato sull'azione dei pubblici poteri, che pure il principio di trasparenza dovrebbe consentire<sup>12</sup>.

---

che rappresenta la proiezione del diritto di difesa, dall'altra parte, cfr. R.GAROFOLI, *Profili comunitari del diritto di accesso*, *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 1998, 1285 ss., cui si deve una ampia e approfondita analisi dell'istituto.

<sup>7</sup> Cfr. M.S.GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Vol. II, Milano, 1970, 959, A.ROMANO TASSONE, *A chi serve il diritto di accesso. Riflessioni su legittimazione e modalità di esercizio del diritto di accesso nella legge n. 241 del 1990*, in *Dir.amm.*, 1995, 317; P.BARILE-S.GRASSI, *Informazione (Libertà di)*, in *Noviss.dig.it.*, *Appendice*, IV, Torino, 1983, 196, L.PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in AA.VV., *La libertà d'informazione*, Torino, 1979, 9 ss. Al riguardo cfr., da ultimo, M.A.SANDULLI, *Accesso ai documenti amministrativi*, in *Enc.dir.*, *Aggiornamento IV*, Milano, 2004, 3, ed *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>8</sup> Cfr. A.SANDULLI, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di Sabino Cassese, *Diritto amministrativo generale*, t. II, Milano, 2003, 1157; M.A.SANDULLI, *Accesso ai documenti amministrativi*, cit., 8.

<sup>9</sup> Cfr. l'art. 22 della legge n. 241/1990, come modificato dalla legge n. 15/2005.

<sup>10</sup> Cfr. art. 25, comma 2, legge n. 241/1990.

<sup>11</sup> Cfr. l'art. 1 della legge n. 241/1990.

<sup>12</sup> Nel senso che "il diritto di accesso si configura come un diritto all'informazione qualificata in relazione ad una specifica legittimazione da individuare nella titolarità di un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, con esclusioni di finalità di controllo generalizzato sull'amministrazione" cfr. Cos, Stato, Sez. VI, sentenza 24 maggio 1996, n. 727.

Nel complesso, quindi, il sistema dell'Unione tutela il diritto di accesso agli atti delle istituzioni pubbliche con maggiore ampiezza di quanto non accada nel nostro ordinamento.

Nei paragrafi che seguono svolgerò alcune considerazioni sulla portata del diritto di accesso agli atti delle istituzioni europee<sup>13</sup>, al fine di verificare se il modello delineato nel sistema dell'Unione possa essere invocato per superare alcune restrizioni che ancora oggi caratterizzano il diritto di accesso ai documenti nell'ordinamento nazionale.

## **2.- L'evoluzione normativa in materia di diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione**

Il primo documento comunitario in materia di trasparenza è la dichiarazione n. 17 allegata al Trattato sull'Unione europea del 1992. In questo atto la Conferenza ha evidenziato come “la trasparenza del processo decisionale rafforzi il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico dei confronti dell'amministrazione” ed ha raccomandato “che la Commissione presenti al Consiglio, entro il 1993, una relazione su misure intese ad accrescere l'accesso del pubblico alle informazioni di cui dispongono le istituzioni”. L'auspicio per un rafforzamento della trasparenza del processo decisionale comunitario è stato successivamente ribadito dal Consiglio europeo nelle riunioni di Birmingham (16 ottobre 1992), Edimburgo (12 dicembre 1992) e Copenaghen (22 giugno 1993).

In linea con l'indirizzo formulato dal Consiglio europeo, il Consiglio e la Commissione hanno approvato il 6 dicembre 1993 un codice di condotta

---

<sup>13</sup> Numerosi sono gli studi sul diritto di accesso nel sistema dell'Unione. Cfr. al riguardo, tra gli altri, R.GAROFOLI, *Profili comunitari del diritto di accesso*, cit., 1285 ss.; C.MORVIDUCCI, *Diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e Trattato di Amsterdam*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 2000, 665 ss.; F.BIGNAMI, *Tre generazioni di diritti di partecipazione nei procedimenti amministrativi europei*, in *Il procedimento amministrativo europeo*, a cura di S.Cassese - F.Bignami, Milano, 2004, 98 ss.; R.CARANTA, *Il diritto di accesso alle informazioni nel diritto europeo*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 2003, 859 ss.; G.CLEMENTE DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Napoli, 2006, 49 ss.; C.ALBERTI, *La disciplina del diritto di accesso nel post Amsterdam*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 2003, 55 ss.; F.D'ORIANO, *Il diritto di accesso ai documenti comunitari*, in *Dir.pubbl.comp.eur.*, 2003, 1990 ss.; E.CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Dir.pubbl.*, 2005, 579 ss.; A.SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2004; A.SIMONATI, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato*, Padova, 2009, 74 ss. al quale si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche (nota 93 pag. 74).

relativo all'accesso del pubblico ai documenti in loro possesso. I principi stabiliti dal codice sono stati recepiti da parte del Consiglio con la decisione n. 93/731 del 20 dicembre 1993<sup>14</sup> e dalla Commissione con la decisione 94/90 dell'8 febbraio 1994<sup>15</sup>.

La Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della disciplina introdotta dal codice di condotta e dalla decisione n. 93/731, individuò la base legale di tale disciplina nel potere di organizzazione interna organi delle istituzioni comunitarie<sup>16</sup>. La Corte, in questa decisione, ha dunque escluso l'esistenza di un principio generale del diritto comunitario volto a garantire l'accesso agli atti delle istituzioni, come invece sostenuto dall'avvocato generale Tesouro. In questa fase, quindi, ciascuna istituzione era ritenuta libera di riconoscere o meno il diritto di accesso ai propri documenti e di stabilirne i limiti.

Nonostante avesse abbracciato una interpretazione così restrittiva della disciplina comunitaria sull'accesso, la Corte di Giustizia tenne a sottolineare che "la regolamentazione interna della maggioranza degli Stati membri sancisce ormai in modo generale, quale principio costituzionale o legislativo, il diritto d'accesso del pubblico ai documenti in possesso delle autorità pubbliche" e che, "a livello comunitario, l'importanza di tale diritto è stata riaffermata più volte, e in particolare nella dichiarazione sul diritto di accesso all'informazione, che compare in allegato (n. 17) all'atto finale del Trattato sull'Unione europea, la quale pone in connessione tale diritto con il carattere democratico delle istituzioni". Tali affermazioni lasciavano dunque presagire un futuro sviluppo verso un pieno riconoscimento a livello comunitario del diritto di accesso<sup>17</sup>.

Il Trattato di Amsterdam, pur costituendo un passo avanti in questa direzione, non è arrivato a sancire l'esistenza di un principio generale di

---

<sup>14</sup> Decisione 94/90/CECA, CE, Euratom relativa all'accesso al pubblico ai documenti della Commissione.

<sup>15</sup> Decisione della Commissione, dell'8 febbraio 1994, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione.

<sup>16</sup> Sentenza del 30 aprile 1996, causa C-58/94, Regno dei Paesi Bassi c. Consiglio.

<sup>17</sup> Cfr. al riguardo i rilievi di M.P.CHITI, *The Right of Access to Community Information under the Code of Practice: the Implications for Administrative Development*, in *European Public Law*, 1996, 363 ss.; C.FRANCHINI, *Il diritto di accesso tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale*, in *Giorn.dir.amm.*, 1996, 448 ss.; L.LIMBERTI, *La natura giuridica del diritto di accesso resta "sospesa" tra principio democratico e poteri di autoorganizzazione delle istituzioni comunitarie*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 1996, 1227 ss.; A.SANDULLI, *L'accesso ai documenti nell'ordinamento comunitario*, in *Giorn.dir.amm.*, 1996, 448 ss.

accesso agli atti delle istituzioni europee. Il Trattato, dopo aver affermato che le istituzioni devono agire nel rispetto del principio di trasparenza (art. 1 TUE), ha riconosciuto ai cittadini e ai residenti degli Stati membri un diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (art. 255, c. 1 TCE). La disciplina dell'esercizio di tale diritto è stata tuttavia rinviata ad un apposito regolamento contenente "i principi generali e le limitazioni a tutela degli interessi pubblici e privati" (art. 255, c. 2) e a ciascuna istituzione è stato rimesso il potere di definire "nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti" (art. 255, c. 3 e art. 207, comma 3)<sup>18</sup>.

Il regolamento (CE) n. 1049 del 2001 ha dato attuazione alle previsioni dell'art. 255 TCE, definendo il campo di applicazione, i limiti e le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Il regolamento ha attribuito rilievo centrale al principio di trasparenza, riconosciuto espressamente dall'art. 1 TUE, in quanto lo stesso "consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico"<sup>19</sup>. Il regolamento ha quindi configurato il diritto di accesso come strumento per garantire la trasparenza delle istituzioni e rafforzare il principio democratico. In questa prospettiva ha inteso "dare la massima attuazione al diritto di accesso ai documenti"<sup>20</sup> eliminando quanto più possibile le restrizioni al suo esercizio. In particolare il regolamento ha stabilito, tra l'altro, che la richiesta di documenti non richiede la dimostrazione di uno specifico interesse e quindi il richiedente non è tenuto a motivare la domanda. Le istituzioni possono rifiutare l'accesso solo per circostanze eccezionali, in particolare quando l'accesso possa pregiudicare l'interesse pubblico (art. 4, comma 1 lett. a), la vita privata e l'integrità dell'individuo (art. 4, comma 1 lett. b), gli interessi commerciali di un terzo, i procedimenti giudiziari o ispettivi (art. 4, comma 2), ovvero il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione (art. 4, comma 3).

---

<sup>18</sup> Cfr. in argomento A.SANTINI, *Il nuovo regime dell'accesso del pubblico ai documenti: la disciplina di attuazione dell'art. 255 del Trattato CE*, in *Dir.Un.Europea*, 2002, 443 ss.; P.PALLARO, *Il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione europea tra novità giurisprudenziali e prospettive legislative*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 2000, 1316 ss.

<sup>19</sup> Cfr. il considerando n. 2 del regolamento 1049/2001.

<sup>20</sup> .Cfr. il considerato n. 4 del Regolamento (CE) n. 1049/2001.

Il regolamento (CE) n. 1367/2006, riguardante l'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Aarhus alle istituzioni e a gli organi comunitari, ha poi previsto un rafforzamento del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie in materia ambientale<sup>21</sup>. In questo campo, infatti, il diritto di accesso è stato attribuito a qualsiasi persona fisica o giuridica, indipendentemente dalla cittadinanza o dallo Stato di residenza, ed il suo esercizio è stato esteso ai documenti di tutte le istituzioni e organi della Comunità (mentre il regolamento 1049/2001 si applica solo al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione). Il regolamento ha altresì previsto, con riferimento alle informazioni in materia ambientale, una applicazione restrittiva delle eccezioni previste all'art. 2 del regolamento n. 1049/2001 quando si tratta di informazioni in materia ambientale<sup>22</sup>.

Un ulteriore rafforzamento del diritto comunitario di accesso si è avuto entrato con l'entrata in vigore il Trattato di Lisbona. L'art. 15 del TFUE, che sostituisce l'art. 255 del TCE, riafferma innanzi tutto il principio di trasparenza già riconosciuto nell'art. 1 TUE, prevedendo l'obbligo delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione di operare "nel modo più trasparente possibile"<sup>23</sup>. La norma ha inoltre esteso il diritto di accesso a tutti i documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione (mentre il vecchio art. 155 TCE limitava l'accesso ai soli documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione). La disposizione ha demandato la definizione dei principi generali e delle limitazioni al diritto di accesso ad un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, cui ciascuna istituzione, organo o organismo dovrà adeguarsi nel definire l'accesso ai propri documenti. Una particolare disciplina è stata dettata per la Corte di giustizia, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti, rispetto alle quale il diritto di accesso ai documenti disciplinato dall'art. 15 TFUE si applica "soltanto allorché esercitano funzioni amministrative".

---

<sup>21</sup> Cfr. l'art. 6 del regolamento 1367/2006.

<sup>22</sup> In argomento cfr. S.ABREU FERREIRA, *Passive Access to Environmental Information in the EU – An Analysis of Recent Legal Developments*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2008, 186 ss..

<sup>23</sup> Cfr. inoltre l'art. 15 TFUE, che norma prevede l'obbligo per il Parlamento europeo e il Consiglio di riunirsi in seduta pubblica nell'esercizio della funzione legislativa (comma 2) e di assicurare la pubblicità dei documenti relativi alle procedure legislative ultimo comma), imponendo così un obbligo di trasparenza ben superiore a quello stabilito dal precedente art. 207 TCE, che si limitava ad imporre al Consiglio (e non al Parlamento), quando delibera in veste di legislatore, l'obbligo di consentire un maggiore accesso ai documenti e di rendere pubblici "i risultati delle votazioni, le dichiarazioni di voto e le dichiarazioni a verbale".

Il diritto di accesso ai documenti è garantito anche dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali, dove si prevede che “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”<sup>24</sup>. Com'è noto l'art. 6 del TUE ha attribuito alla Carta dei diritti “lo stesso valore giuridico dei trattati”.

Il Trattato di Lisbona costituisce dunque il punto di arrivo di un percorso che ha portato a una sempre maggiore valorizzazione del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni. E' evidente il netto cambiamento rispetto alla fase iniziale, in cui il riconoscimento del diritto di accesso era considerato una scelta autonoma che ciascuna istituzione poteva effettuare nell'esercizio del proprio potere di organizzazione interna.

### **3.- Il diritto di accesso nei procedimenti legislativi**

Il diritto dell'Unione riconosce l'esigenza di garantire nella misura più ampia possibile la trasparenza e il diritto di accesso quando le istituzioni pubbliche agiscono in veste di legislatore<sup>25</sup>. In questa prospettiva la giurisprudenza ha interpretato in maniera restrittiva i limiti che, in ragione dell'esigenza di tutelare altri interessi rilevanti, possono giustificare un rifiuto da parte delle istituzioni europee alla divulgazione degli atti relativi ai procedimenti normativi.

Assai noto a tal riguardo è il caso *Guardian*, in cui il Tribunale di primo grado<sup>26</sup> ha affermato per la prima volta che il principio di trasparenza, essendo volto a favorire un ampio esercizio del diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni, impone di interpretare in modo rigoroso le eccezioni a tale diritto. Nel caso di specie un giornalista aveva

---

<sup>24</sup> Per un commento a tale disposizione cfr. R.Bifulco, *Art. 42. Diritto d'accesso ai documenti*, in R.Bifulco-M.Cartabia-A.Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, 293 ss.

<sup>25</sup> Cfr. a tal riguardo il sesto considerando del regolamento 1049/2001, in cui si riconosce che il diritto dell'Unione pone l'esigenza di “garantire un accesso più ampio ai documenti nei casi in cui le istituzioni agiscono in veste di legislatore, anche in base a competenze delegate, preservando nel contempo l'efficacia del loro processo di formazione delle decisioni. Nella più ampia misura possibile tali documenti dovrebbero essere resi direttamente accessibili”. Sulla necessità di rafforzare la trasparenza e il diritto di accesso con riguardo ai procedimenti normativi cfr. oggi l'art. 15 TFUE, richiamato sopra alla nota 22.

<sup>26</sup> Sentenza 19 ottobre 1995, *Carvel e Guardian Newspaper*, causa T-194/94. Al riguardo cfr. M.P.CHITI, *Il diritto di accesso ai documenti nel caso The Guardian*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 1996, 369 ss.



chiesto al Consiglio l'esibizione di un certo numero di documenti relativi ad alcuni procedimenti normativi. Il Consiglio aveva respinto la richiesta di accesso, giustificando il diniego attraverso un semplice richiamo all'art. 4, n. 2 della decisione 97/731/CE, secondo cui "l'accesso a un documento del Consiglio può essere rifiutato per tutelare la segretezza delle deliberazioni del Consiglio". Il Tribunale ha però ritenuto che il Consiglio, quando esercita il potere discrezionale che gli compete ai sensi di tale norma, deve effettivamente contemperare da un lato "l'interesse del cittadino ad ottenere un accesso ai suoi documenti e, dall'altro, il suo interesse eventuale a tutelare la segretezza delle proprie deliberazioni". Sulla base di tale principio il Tribunale ha annullato il diniego di accesso, ritenendo che il Consiglio non avesse dimostrato di avere effettuato un previo bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco.

L'interpretazione restrittiva delle eccezioni al diritto di accesso ha trovato conferma nella giurisprudenza successiva.

Si può ricordare al tal riguardo la sentenza del 1 luglio 2008 sul caso *Turco*<sup>27</sup>, con cui la Corte di giustizia ha riformato la sentenza del Tribunale di primo grado che aveva ritenuto legittimo il rifiuto del Consiglio di garantire l'accesso ad un parere del servizio giuridico con riguardo ad una proposta di direttiva. La Corte di giustizia non ha accolto la tesi del Consiglio, condivisa dal giudice di primo grado, secondo cui l'accesso al parere legale sulla proposta di direttiva avrebbe potuto suscitare dubbi sulla legittimità dell'atto legislativo interessato. La Corte ha infatti ritenuto che proprio la trasparenza, nel consentire la libera discussione dei diversi punti di vista, "contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini europei e ad accrescere la loro fiducia". Inoltre la Corte ha sostenuto che il rischio lamentato da un'istituzione per rifiutare una domanda di accesso "deve essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico". La Corte ha poi escluso che l'indipendenza del servizio giuridico possa essere messa in pericolo dalla divulgazione dei suoi pareri e ha aggiunto che, in ogni caso, la divulgazione di tali pareri risulta giustificata da un prevalente interesse pubblico: la necessità di garantire la trasparenza del procedimento legislativo. Il riconoscimento dell'esistenza di un prevalente interesse pubblico che impone l'accesso ai documenti implica dunque che, tendenzialmente, nessun atto del procedimento legislativo potrà più essere tenuto segreto.

L'orientamento giurisprudenziale volto a offrire una ampia tutela al diritto di accesso è confermato dalla recente sentenza del Tribunale di

---

<sup>27</sup> Cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P.

primo grado nel caso Borax<sup>28</sup>. Il giudizio è stato promosso da un'azienda produttrice di borato e acido borico. La Commissione, chiamata a stabilire se tali prodotti dovessero essere inseriti nella lista delle sostanze pericolose contenute nell'Allegato I alla direttiva 67/548/CEE, si era avvalsa della collaborazione di un gruppo di esperti nazionali, i quali avevano concluso che le sostanze devono essere classificate come pericolose per la gravidanza. La Commissione rigettò la richiesta di accesso ai documenti relativi ai lavori del gruppo di esperti, sul rilievo che la loro divulgazione avrebbe violato la riservatezza che la stessa Commissione aveva assicurato agli esperti e, esponendo gli esperti a indebite pressioni esterne, avrebbe altresì potuto pregiudicare il processo decisionale in materia (art. 4.3 del regolamento 1049/2001). Il Tribunale di primo grado ha annullato il diniego di accesso ritenendo che la Commissione non avesse dimostrato che la divulgazione comportava un rischio concreto (cioè non meramente ipotetico) di pregiudizio all'interesse protetto dall'art. 4 del regolamento 1049/2001. Non basta dunque richiamare l'esigenza di tutela della riservatezza o il possibile pregiudizio del processo decisionale per giustificare un diniego di accesso, ma occorre dare la prova effettiva che la divulgazione comporta un serio e concreto rischio di pregiudizio dell'interesse tutelato.

#### **4.- Il diritto di accesso nei procedimenti amministrativi**

Il sistema dell'Unione riconosce un ampio diritto di accesso agli atti dei procedimenti amministrativi. In particolare l'accesso a tali atti non è subordinato, come invece accade nel nostro ordinamento, alla dimostrazione da parte del richiedente circa l'esistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale sia chiesto l'accesso<sup>29</sup>. L'accesso può quindi essere operato anche al solo fine di un controllo sull'operato della pubblica amministrazione, salvo che la diffusione di un determinato documento non risulti lesiva di interessi protetti dall'ordinamento.

In concreto, peraltro, il diritto di accesso agli atti dei procedimenti amministrativi è soggetto a limiti maggiori rispetto a quelli che operano con riguardo ai procedimenti normativi.

---

<sup>28</sup> Tribunale di primo grado, sentenza 11 marzo 2010, causa T-121/05.

<sup>29</sup> Come richiesto dall'art. 22 della legge n. 241 del 1990. Al riguardo cfr., di recente, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 4 agosto 2010, n. 5226.

Il Tribunale di primo grado, nella decisione resa sul caso MyTravel<sup>30</sup>, ha sottolineato la differenza tra “i casi in cui le istituzioni comunitarie agiscono in veste di legislatore, in cui si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti ai sensi del sesto ‘considerando’ del regolamento n.1049/2001”, e quelli che si inseriscono invece “nell’ambito delle funzioni meramente amministrative della Commissione”. In particolare il Tribunale ha osservato che “l’interesse del pubblico ad ottenere la comunicazione di un documento in forza del principio di trasparenza, volto ad assicurare una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e a garantire una maggiore legittimità, una maggiore efficienza e una maggiore responsabilità dell’amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico, non ha lo stesso peso per un documento rientrante nell’ambito di una procedura amministrativa di applicazione della normativa sul controllo delle concentrazioni o sul diritto della concorrenza in generale rispetto a un documento attinente a una procedura nell’ambito della quale l’istituzione comunitaria interviene in veste di legislatore<sup>31</sup>. In questa prospettiva il Tribunale ha confermato il diniego che la Commissione aveva apposto alla richiesta di accesso ai rapporti di un gruppo di lavoro istituito per valutare l’opportunità di proporre impugnazione avverso la sentenza Airtours in materia di concentrazione tra imprese<sup>32</sup>. Il Tribunale ha infatti ritenuto che la divulgazione di tali documenti determinasse di per sé un serio e concreto rischio di pregiudicare l’effettività dell’azione della Commissione in materia di applicazione delle norme sulla concorrenza.

Le conclusioni della sentenza MyTravel sono state confermate dalla Corte di giustizia nella recente sentenza sul caso TGI<sup>33</sup>, con riguardo a un procedimento relativo all’applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato. Nel caso di specie un’impresa, destinataria di un aiuto di Stato che la Commissione aveva dichiarato illegittimo, si era vista negare dalla Commissione l’accesso ai documenti del procedimento di controllo. La Corte di giustizia, nel riformare la sentenza resa dal Tribunale di primo grado<sup>34</sup>, ha sottolineato che, “a differenza dei casi in cui le istituzioni

---

<sup>30</sup> Tribunale di primo grado, sentenza 9 settembre 2008, causa T-403/05.

<sup>31</sup> Cfr. il punto 49 della sentenza My Travel, cit.

<sup>32</sup> Sentenza 6 giugno 2002, causa T342/99, Airtours c. Commissione, di annullamento del diniego di autorizzazione alla concentrazione tra due operatori turistici (Airtours e First Choice).

<sup>33</sup> Corte di Giustizia, Grande Sezione, sentenza 29 giugno 2010, causa C-139/07 P, Technische Glaswerke Ilmenau c. Commissione.

<sup>34</sup> Tribunale di primo grado, sentenza 14 dicembre 2006, causa T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau c. Commissione. In questa sentenza il Tribunale ha annullato il

comunitarie agiscono in veste di legislatore, nei quali dovrebbe essere autorizzato un accesso più ampio ai documenti (...) i documenti afferenti ai procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, come quelli sollecitati dalla TGI, rientrano nell'ambito delle funzioni amministrative specificamente attribuite alle dette istituzioni (...)”. La Corte ha ritenuto che l'accesso al fascicolo di un procedimento in materia di aiuti di Stato può essere consentito al solo Stato membro responsabile della concessione dell'aiuto in quanto, se l'accesso fosse esteso anche ad altri soggetti, “il sistema di controllo degli aiuti di Stato sarebbe messo in discussione”. Emerge quindi una “presunzione generale” che, nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, la divulgazione dei documenti del fascicolo amministrativo possa effettivamente pregiudicare “la tutela degli obiettivi delle attività di indagine”. Si tratta tuttavia di una presunzione relativa, la quale “non esclude il diritto per i detti interessati di dimostrare che un dato documento di cui viene chiesta la divulgazione non rientra nella detta presunzione o che sussiste un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento in questione ai sensi dell'art.4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001”.

Il principio di riservatezza che, secondo la giurisprudenza sopra richiamata, caratterizza i procedimenti volti all'applicazione delle norme sulla concorrenza, limita fortemente l'esercizio del diritto di accesso. Si tratta però di un limite di carattere generale, collegato alla convinzione (giusta o sbagliata che sia) secondo cui la divulgazione degli atti del procedimento potrebbe pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi dell'attività di indagine. Non si rinvengono invece decisioni che colleghino il diniego di accesso alla mancata dimostrazione da parte del richiedente circa la titolarità di un interesse qualificato, collegato al documento richiesto.

I casi sopra richiamati non escludono, dunque, che il diritto di accesso possa essere esercitato al fine di un controllo sul comportamento della pubblica amministrazione. Anche in tal caso l'accesso potrà essere negato soltanto se, in concreto, la divulgazione del documento richiesto possa determinare un rischio concreto di pregiudicare un altro interesse meritevole di tutela.

---

diniego di accesso, ritenendo che la Commissione non avesse svolto un esame specifico e concreto volto ad accertare se la divulgazione comportasse un rischio concreto ed effettivo di pregiudizio all'interesse tutelato e se, nel caso concreto, sussistesse “un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento in questione”. Il Tribunale ha dunque applicato al caso di specie i principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di accesso agli atti dei procedimenti legislativi

Gli interessi che possono giustificare l'apposizione di un limite all'esercizio del diritto di accesso agli atti di un procedimento amministrativo sono molteplici. Si può qui ricordare, a titolo di esempio, l'esigenza di protezione dei dati personali<sup>35</sup>, la riservatezza delle attività delle commissioni esaminatrici<sup>36</sup>, la tutela del segreto professionale<sup>37</sup>, la garanzia di riservatezza con riguardo ai documenti provenienti da uno Stato membro<sup>38</sup>, ecc.

---

<sup>35</sup> Cfr. al riguardo, da ultimo, Corte di giustizia, sentenza del 29 giugno 2010, procedimento C-28/08 P, *Bavarian Lager/Commissione*. La questione riguardava la richiesta di una società volta ad ottenere il verbale di una riunione svolta nell'ambito di un procedimento di infrazione ex art. 258 TFUE (ex art. 256 TCE) comprensivo di tutti i nominativi dei partecipanti. Nel caso di specie la Commissione aveva trasmesso al richiedente il verbale della riunione, da cui erano stati espunti i nomi dei partecipanti che non avevano fornito il consenso alla divulgazione della loro identità. Il Tribunale di primo grado aveva annullato la decisione della Commissione, interpretando in maniera restrittiva l'eccezione prevista dall'art.4, n.1, lett.b), del regolamento n. 1049/2001 (sentenza 8 novembre 2007, causa T-194/04). La Corte di giustizia ha invece ritenuto che una domanda di accesso ai sensi del regolamento 1049/2001 deve rispettare la disciplina stabilita dal regolamento n. 45/2001, volto a garantire la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, in particolare della loro vita privata, nel trattamento di dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari. Di conseguenza quando la richiesta di accesso riguarda documenti che comprendono anche dati personali, il richiedente deve dimostrare la necessità di tale divulgazione ai sensi dell'art. 8 del regolamento 45/2001; la persona interessata si può inoltre opporre a tale trattamento invocando ragioni imperative e legittime derivanti dalla sua situazione particolare ai sensi dell'art. 18 del regolamento 45/2001.

<sup>36</sup> Cfr. Tribunale di primo grado, sentenza 5 aprile 2005, causa T-376/03. L'obbligo di segretezza delle commissioni esaminatrici, ha osservato il Tribunale di primo grado, mira a "garantire l'indipendenza delle commissioni concorsuali e l'obiettività dei loro lavori, mettendole al riparo da interferenze esterne provenienti o dall'amministrazione comunitaria o dagli stessi candidati o da parte di terzi. Il rispetto di questo segreto impedisce, pertanto, sia la divulgazione delle posizioni assunte dai singoli membri della commissione sia degli elementi relativi alla valutazione di carattere personale o comparativa dei candidati".

<sup>37</sup> Questo limite riveste particolare rilevanza nei procedimenti volti all'applicazione delle norme sulla concorrenza; per tale motivo il regolamento 1/2003 ha previsto, all'art. 28, che le informazioni raccolte nel quadro di ispezioni e inchieste oppure ottenuti in seguito a una domanda di informazione possano servire unicamente ai fini per cui sono stati raccolti e che nessuna informazione coperta dal segreto professionale può essere divulgata. Un più generale divieto dei membri e dei dipendenti delle istituzioni e organismi comunitari di divulgare informazioni coperte dal segreto professionale è comunque previsto dall'art. 339 del TFUE (ex art. 287 TCE).

<sup>38</sup> Il regolamento 1049/2001 ha stabilito che "uno Stato membro può chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato

L'applicazione dei limiti derivanti dalla necessità di garantire tali interessi non incide peraltro sul modello delineato dal diritto dell'Unione, che configura il diritto di accesso non solo come strumenti di partecipazione al procedimento, ma anche come corollario del principio democratico e quindi come strumento volto a garantire la trasparenza e la possibilità di controllo sull'operato dei pubblici poteri.

## **5.- Considerazioni conclusive**

Le considerazioni sin qui svolte confermano che il diritto di accesso rileva nel sistema dell'Unione sotto un duplice profilo: sia come strumento finalizzato alla partecipazione al procedimento e all'esercizio del diritto di difesa, sia come mezzo di informazione volto a consentire il controllo democratico sull'operato dei poteri pubblici.

Il sistema dell'Unione, tuttavia, tende sempre più a valorizzare questo secondo profilo del diritto di accesso. La Corte di giustizia ha sottolineato a tal riguardo che il principio democratico impone la trasparenza nell'operato delle istituzioni pubbliche e che l'accesso, "nel consentire che i diversi punti di vista vengano apertamente discussi, contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini europei e ad accrescere la loro fiducia" mentre "la mancanza di informazioni e di dibattito che può suscitare dubbi nei cittadini, non solo circa la legittimità di un singolo atto, ma anche circa la legittimità del processo decisionale nel suo complesso"<sup>39</sup>.

Il Trattato di Lisbona, come si è visto, ha introdotto nuove previsioni volte a ampliare l'esercizio del diritto di accesso al fine di accentuare la trasparenza dei pubblici poteri e la possibilità di un controllo da parte dei cittadini sul loro operato. Anche il progetto di revisione del regolamento 1049/2001<sup>40</sup>, avviato dalla Commissione con la pubblicazione nel marzo

---

senza il suo previo accordo" (art. 4, comma 5 del regolamento 1049/2001). Il Tribunale di primo grado ha chiarito che le istituzioni devono consultare le autorità dello Stato membro qualora pervenga loro una domanda di accesso a un documento presentato dallo Stato membro medesimo e che, ove lo Stato chieda di non divulgare il documento, la domanda di accesso è soggetta alle disposizioni nazionali pertinenti e non alla disciplina comunitaria sull'accesso agli atti delle istituzioni europee (sentenza 30 novembre 2004, causa T-168/02).

<sup>39</sup> Cfr. art. 3.1 della direttiva 2003/4/CE.

<sup>40</sup> Cfr. la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, COM(2009) 229 Definitivo, del 30 aprile 2008.

del 2007 del Libro verde sull'accesso<sup>41</sup>, opera nella direzione di rafforzare la trasparenza dell'operato delle istituzioni<sup>42</sup>. Il Parlamento europeo ha recentemente auspicato una rapida approvazione di tale progetto, evidenziando la necessità di rafforzare il diritto di accesso alla luce dei nuovi principi stabiliti dal Trattato di Lisbona. Se il legislatore europeo, com'è auspicabile, si muoverà in questa direzione, ne risulterà ulteriormente rafforzata la configurazione dell'accesso come corollario dei principi di trasparenza e di democrazia.

Tali principi si applicano al diritto di accesso in generale, senza distinguere se lo stesso sia esercitato nell'ambito di un procedimento legislativo o amministrativo ovvero se il richiedente sia titolare o meno di un interesse qualificato collegato al documento di cui viene chiesta l'esibizione. Il principio di trasparenza nell'operato dei pubblici poteri trova un limite solo quando l'accesso possa pregiudicare interessi considerati prevalenti. La giurisprudenza ha ravvisato di volta in volta limiti all'accesso nell'esigenza di non pregiudicare gli obiettivi delle attività ispettive e di indagine, la protezione dei dati personali, il segreto professionale, l'indipendenza delle commissioni esaminatrici e così via. In mancanza di tali limiti, niente esclude che l'accesso possa essere esercitato anche al solo fine di un controllo sul modo in cui le istituzioni europee esercitano i poteri amministrativi ad esse conferiti<sup>43</sup>.

Sotto questo profilo emerge una significativa differenza rispetto al modo in cui il diritto di accesso è configurato nel nostro ordinamento. In effetti, nonostante le dichiarazioni di principio contenute nella legge n. 241 del 1990<sup>44</sup>, da noi il diritto di accesso è configurato come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo e non anche come mezzo

---

<sup>41</sup> Libro verde sull'accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni della Comunità europea. Esame della situazione, Bruxelles, 18 aprile 2007, COM(2007) 185 definitivo.

<sup>42</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2009 sulla necessità di migliorare il quadro giuridico che regola l'accesso ai documenti in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, regolamento (CE) n. 1049/2001.

<sup>43</sup> Per una diversa impostazione cfr. A.SIMONATI, *Procedimento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato*, cit., spec. 79 che inquadra l'accesso agli atti dei procedimenti amministrativi "tra le garanzie procedurali, dirette a proteggere i diritti della difesa e a consentire l'effettivo esercizio del diritto a essere sentiti" (p. 77).

<sup>44</sup> Cfr. l'art. 22, comma 2, della legge n. 241 del 1990, secondo cui "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".

di informazione volto a consentire un controllo democratico sull'operato dei pubblici poteri.<sup>45</sup>

Questo modello ha subito una deroga per effetto della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge n. 108 del 2001, nonché della direttiva 2003/4/CE, che ha imposto alle amministrazioni nazionali che esercitano poteri normativi o amministrativi in materia di ambiente l'obbligo di "rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta da esse o per loro conto a chiunque ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse". Nonostante che tale direttiva abbia trovato attuazione nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 195 del 2005<sup>46</sup>, la giurisprudenza nazionale tende tuttavia ancora ad escludere l'ammissibilità di domande di accesso finalizzate ad un mero controllo sull'attività dell'amministrazione<sup>47</sup>.

Sul piano del diritto regionale, si può inoltre ricordare l'art. 54 dello Statuto della Toscana, che riconosce la possibilità di esercitare il diritto di accesso ai documenti amministrativi senza obbligo di motivazione. La Corte costituzionale, nel respingere la questione di legittimità relativa a tale norma, ha osservato che "il diritto di accesso, senza obbligo di motivazione, ai documenti amministrativi si conforma al principio costituzionale di imparzialità e di trasparenza dell'azione amministrativa ed è altresì del tutto coerente con l'evoluzione del diritto comunitario". La Corte ha tuttavia aggiunto che la legge regionale di attuazione della norma statutaria "dovrà farsi carico di prefigurare un procedimento che, nell'assicurare la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa, preveda, oltre ad ipotesi di esclusione dell'ostensibilità di documenti

---

<sup>45</sup> L'art. 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990, in particolare, esclude espressamente l'ammissibilità delle "istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni".

<sup>46</sup> L'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 195 del 2005 ha stabilito che "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".

<sup>47</sup> Cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI - 11 gennaio 2010, n. 24, che conferma l'orientamento secondo cui "il diritto di accesso non si configura mai come un'azione popolare (fatta eccezione per il peculiare settore dell'accesso ambientale), ma postula sempre un accertamento concreto dell'esistenza di un interesse differenziato della parte che richiede i documenti. La titolarità (o la rappresentatività) degli interessi diffusi non giustifica un generalizzato e pluricomprendivo diritto alla conoscenza di tutti i documenti riferiti all'attività di un gestore del servizio e non collegati alla prestazione dei servizi all'utenza, ma solo al più limitato diritto alla conoscenza di atti, relativi a servizi rivolti ai consumatori, che incidono in via diretta e immediata, e non in via meramente ipotetica e riflessa, sugli interessi dei consumatori." (Consiglio Stato, sez. VI, 10 febbraio 2006, n. 555").



amministrativi per ragioni di tutela di situazioni costituzionalmente garantite, anche criteri e modi in base ai quali l'interesse personale e concreto del richiedente si contempera con l'interesse pubblico al buon andamento dell'amministrazione, nonché con l'esigenza di non vanificare in concreto la tutela giurisdizionale delle posizioni di eventuali soggetti terzi interessati"<sup>48</sup>. Questo esplicito riferimento a un "interesse personale e concreto del richiedente" sembra presupporre che il diritto di accesso non possa essere configurato alla stregua di un diritto all'informazione, ma richieda invece uno specifico e differenziato interesse del richiedente, in linea con la previsione di cui all'art. 22 della legge n. 241 del 1990.

Nonostante alcune aperture contenute nella disciplina regionale e in quella nazionale attuativa della normativa comunitaria, quindi, in linea di principio il nostro ordinamento continua a limitare l'accesso agli atti amministrativi solo ai soggetti che possono dimostrare la titolarità di un interesse qualificato collegato al documento di cui si chiede l'esibizione. Il diritto di accesso agli atti delle istituzioni europee ha dunque un ambito assai più ampio rispetto a quello assicurato dall'ordinamento nazionale con riguardo agli atti delle proprie istituzioni.

Questa diversità di trattamento risulta però difficilmente condivisibile, soprattutto in considerazione del fatto che il diritto di accesso costituisce esercizio della libertà di informazione e rappresenta un presupposto indispensabile per garantire la trasparenza delle istituzioni e il carattere democratico dell'ordinamento. Appare irragionevole, in particolare, che la libertà di informazione, intesa sotto il profilo "passivo" del diritto a ricercare e ricevere informazioni, riceva una tutela maggiore quando è indirizzata nei confronti delle istituzioni dell'Unione rispetto a quando è rivolta alle istituzioni nazionali. D'altro canto, com'è stato giustamente rilevato, la limitazione del diritto di accesso agli atti amministrativi prevista dalla legge n. 241 del 1990 finisce anche per urtare contro la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa n. 81-89 del 1981, "che esplicitamente invita a non rifiutare l'accesso all'informazione in relazione al fatto che il richiedente non abbia particolari interessi in materia"<sup>49</sup>.

Il maggiore ostacolo a una piena ed effettiva applicazione del principio di trasparenza all'operato della pubblica amministrazione, come si è visto, è stato ravvisato nelle difficoltà organizzative che potrebbero discendere da una estensione del diritto di accesso. Il progresso tecnologico, consentendo la digitalizzazione di tutti i documenti della pubblica amministrazione, rende tuttavia ormai possibile superare facilmente

---

<sup>48</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 372 del 2004, 4 del considerato in diritto.

<sup>49</sup> Cfr. M.A.SANDULLI, *Accesso ai documenti amministrativi*, cit., 8.

anche tale ostacolo. Del resto le difficoltà organizzative della pubblica amministrazione non hanno impedito al legislatore di estendere la portata del diritto di accesso in materia ambientale e comunque, com'è stato rilevato in giurisprudenza, tali difficoltà possono agevolmente essere superate mediante la pubblicazione su un sito internet dei flussi informativi relativi allo stato dell'ambiente ed alle azioni intraprese al riguardo dalle competenti autorità<sup>50</sup>

E' quindi auspicabile che la valorizzazione del diritto di accesso come strumento di controllo democratico sull'operato dei pubblici poteri, in linea con quanto accade nell'esperienza europea, spinga a riconsiderare il modello di accesso agli atti come attualmente delineato nel nostro ordinamento.

---

<sup>50</sup> Cfr. a tal riguardo TAR Campania, Napoli, Sez. V, sentenza 12 gennaio 2010, n. 281, dove si osserva che "l'obbligo delle amministrazioni di rendere disponibili le informazioni ambientali può e deve essere assolto non solo mediante accesso cd. "passivo" (ossia mediante accoglimento delle specifiche domande di accesso dei cittadini), ma anche e soprattutto mediante informazione "attiva", ossia mediante pubblicazione, anche sui siti internet, di tutti i flussi informativi (spesso anche voluminosi) relativi allo stato dell'ambiente. Il che implica che informazioni voluminose e massicce, o di contenuto oggettivo molto ampio, quali (almeno in parte, quelle qui oggetto di contenzioso) ben dovrebbero essere rese acquisibili attraverso l'informazione attiva, piuttosto che essere fatte oggetto di accesso "passivo" documentale, che costituisce una modalità notevolmente più impegnativa e laboriosa, sia per l'amministrazione che per il cittadino".