

IL DIRITTO DI ACCESSO NELL'ESPERIENZA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI ⁽¹⁾

Roberto Nania

1.- Sono molteplici, ed in larga misura fondati e condivisibili, i motivi di delusione per i risultati della pregressa esperienza delle autonomie territoriali, non di meno se si guarda agli statuti regionali di prima generazione, quelli degli inizi degli anni settanta, si deve dare atto di una notevole ed anticipatrice sensibilità per il tema del rinnovamento dell'azione amministrativa e dei valori di trasparenza e partecipazione nel cui segno avrebbe dovuto realizzarsi.

Si pensi, a titolo di esemplificazione, allo statuto della Lombardia dove si potevano leggere formulazioni molto impegnative al riguardo: "la Regione promuove la partecipazione effettiva dei cittadini e dei gruppi nella formazione dei provvedimenti amministrativi di interesse generale e garantisce il contraddittorio dei soggetti interessati nei procedimenti amministrativi che direttamente li riguardano". Si aggiungeva inoltre, con specifico riguardo all'accesso, che "gli atti amministrativi della regione sono pubblici. Chiunque può chiederne copia, con le modalità stabilite dalla legge regionale". Ancora più circostanziato lo statuto del Veneto quando stabiliva che "la regione promuove la partecipazione effettiva dei cittadini e dei gruppi alla formazione dei provvedimenti amministrativi di interesse generale e garantisce il contraddittorio dei soggetti interessati in tutte le fasi dei procedimenti amministrativi. L'inizio del procedimento è comunicato agli interessati, i quali possono prendere visione degli atti del procedimento anche nella fase istruttoria, salvi i casi previsti dalla legge". Ed altrettanto può dirsi per lo statuto emiliano nella parte in cui riconosceva che "tutti i cittadini hanno diritto di ottenere, se lo richiedono, copia

1. 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.

degli atti preparatori dei provvedimenti amministrativi che ad essi si riferiscono”.

Benché non siano mancate posizioni dissonanti intese a rilevare criticamente, proprio con riferimento alla disciplina dell'accesso, come si muovesse da “preoccupazioni di tutela e garanzia dell'individuo singolo e non già dall'esigenza di assicurare un più corale svolgimento della vita politica”, la più gran parte dei commentatori dell'epoca, e con la consueta efficacia Livio Paladin, sottolineava viceversa lo sforzo di “garantire in vario modo il corretto svolgimento dell'azione amministrativa” che traspariva dalle disposizioni statutarie sul “contraddittorio dei soggetti direttamente interessati, sulla pubblicità delle procedure e degli atti regionali, sull'adeguata motivazione dei provvedimenti, sui termini entro i quali gli uffici competenti sono tenuti ad agire, sulle conseguenze dell'inerzia della pubblica amministrazione”, apprezzando soprattutto il vincolo posto a carico del legislatore regionale di rendere “effettiva la conoscenza degli atti amministrativi esterni al più ampio numero di cittadini” con particolare riguardo al loro diritto di “ottenere copia di qualunque deliberazione regionale”. Ed anzi si aveva cura di escludere che siffatte disposizioni statutarie, ancorché scoordinate in ragione della loro carica innovativa rispetto alla legislazione statale in materia, potessero essere accusate di incostituzionalità considerato il fatto che l'obbligo di armonia degli statuti con le leggi della repubblica fissato allora dall'art.123 Cost. non potesse giammai comportare la “pedissequa uniformità”, tanto meno sui di un terreno, come quello delle garanzie del cittadino di fronte alla pubblica amministrazione, dove sembrava giocarsi il senso più autentico della realizzazione dei principi autonomistici codificati dall'art.5 della Costituzione.

Per converso, è innegabile che le disposizioni di principio degli statuti in materia di trasparenza dell'amministrazione, così come è accaduto per altre analoghe disposizioni programmatiche, non hanno trovato tempestivo ed adeguato seguito nella legislazione regionale, ciò a causa di un più generale appannamento delle stesse ragioni dell'autonomia regionale, ma forse anche per il timore che in sede di controllo preventivo del Governo sulle delibere legislative regionali, come al tempo accadeva, avesse potuto ripresentarsi la questione della loro esuberanza

rispetto al modo di essere della legislazione statale e per di più a fronte delle perduranti incertezze relativamente al valore giuridico degli atti statutari e soprattutto dei “nuovi” diritti che vi si trovavano enunciati.

2.- Alla luce di queste rapide incursioni retrospettive potrebbe sorprendere che un così grande rilievo abbia assunto nelle vicende che hanno interessato la legge di “svolta”, la legge 241 del 1990 e la relativa disciplina in tema di accesso sia endoprocedimentale che extraprocedimentale -ancorché intervenuta a distanza di tanti anni, a parte taluni ma sporadici e parziali precedenti, dai postulati statutari sopra riportati- la preoccupazione di assicurare la operatività delle sue regole anche con riferimento alle attività amministrative dei soggetti autonomi. Così come stupisce che tale questione sia stata sovente tematizzata in sede dottrinale paventando persino il rischio, ove non adeguatamente portata a soluzione, di una intollerabile regressione in ambito locale rispetto alla soglia di civilizzazione amministrativa finalmente acquisita grazie alla legge statale sul procedimento.

I passaggi di questo tormentato percorso sono largamente noti, ma è utile riportarli alla mente. Il primo passaggio è costituito dal vincolo fissato nella originaria versione dell'art.29 della legge a mente del quale “le regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico. Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia”. Per le regioni a statuto speciale e le province di Trento e Bolzano si comminava l'obbligo di “adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima”.

Una formulazione, quella appena riportata, che sembrava alludere a quel fenomeno cruciale del diritto amministrativo, già messo a fuoco da Umberto Allegretti, che è rappresentato appunto dalla incidenza dei principi generali sulla attività dell'amministrazione, sia che questi vengano intesi come canoni istituzionali “connaturati all'essenza giuridica stessa dell'ordinamento o di un particolare ramo o istituto di esso” ed in larga misura svelati dalla elaborazione giurisprudenziale, sia che essi vengano solidificati in apposita legge scritta, ma comunque tratti da tendenze e orientamenti interpretativi riscontrabili sul

versante della effettività. Al riguardo, dovevano aver pesato inoltre le argomentazioni addotte dalla Corte costituzionale nella famosa sentenza n.13 del 1962, argomentazioni queste che si erano mosse appunto nella prospettiva del “giusto procedimento” come principio generale del nostro ordinamento giuridico assistito da molteplici conferme positive, ma soprattutto avvalorato da molteplici “punti di orientamento che -argomentava la Corte- hanno i titoli per essere considerati come facenti parte dei principi dell’ordinamento giuridico dello Stato”. Vero è che sempre nella sentenza si ribadiva la distinzione tra principi costituzionali e principi generali, salva l’eventualità di una loro coincidenza, ma quel che maggiormente rilevava è che almeno al legislatore regionale veniva ascritto la pienezza dell’obbligo di rispetto di siffatti principi generali.

Stranamente il legislatore dell’epoca aveva trascurato di considerare che la sentenza in questione riguardava lo scrutinio di una legge espressiva di competenza primaria di una regione a statuto speciale, mentre per le regioni ordinarie avrebbe potuto più semplicemente operare lo schema dei principi fondamentali limitativi della potestà legislativa concorrente, anche considerando che la materia della organizzazione degli uffici di cui al vecchio art.117 Cost. ricadeva appunto nel novero delle materie a competenza ripartita. In ogni caso, si deve dare atto che la formula in esame nonché la clausola della operatività della disciplina statale in assenza di apposite leggi regionali ha assolto appieno alla sua funzione sollecitatoria nei confronti dei legislatori regionali, del che si può avere contezza anche semplicemente visionando le date di entrata in vigore delle leggi regionali sul procedimento nella gran parte coincidenti con i primi degli anni novanta ed in larga misura riproduttive degli enunciati della 241.

Quanto agli enti locali, nulla veniva espressamente detto, ma per essi la coeva legge n.140 del 1990 aveva dettato apposite disposizioni in materia di accesso, benché non del tutto coincidenti con quelle di cui alla legge n.241, per cui successivamente si è posto, come si avrà modo di vedere, un problema di coordinamento tra i due testi legislativi e si è comunque addivenuti alla esplicita estensione della operatività dei principi della 241 anche a tali enti.

3-In tale scenario, quale che fosse la sua effettiva capacità di tenuta, hanno fatto irruzione le riforme costituzionali del 1999/ 2001 riguardanti il titolo quinto della

Costituzione. In particolare, si è fatta strada l'impressione che la novellazione dell'art.117 Cost., avesse ormai scompaginato i precedenti criteri ricostruttivi intesi a scongiurare la frammentazione, o addirittura la babele come è stato detto, delle discipline in materia di disciplina dell'azione amministrativa.

Anzitutto in ragione del possibile trasloco della materia, alla stregua del rovesciamento del criterio della titolarità della competenza generale, nell'ambito delle competenze esclusive delle regioni, attesa la scomparsa della organizzazione degli uffici dall'elencazione delle materie concorrenti. Per di più, la disciplina dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali ricadente nelle competenze esclusive della legislazione statale, presentava evidenti ed insuperabili limiti testuali di operatività, sicché in nessun modo vi si sarebbe potuto ravvisare qualcosa di paragonabile all'art.149 della costituzione spagnola dove, come noto, è stata sancita la competenza esclusiva centrale per quanto concerne il trattamento comune degli amministrati davanti a tutte le amministrazioni pubbliche. Né sarebbe stato immaginabile, a meno di addivenire ad una abnorme dilatazione della materia, che la competenza esclusiva statale in ordine alla "giustizia amministrativa" potesse come tale legittimare una disciplina uniforme anche sul versante dell'azione amministrativa e dei rapporti con gli amministrati.

Non meno dirompente appariva a tutta prima il nuovo quadro costituzionale con riguardo agli enti subregionali, specie avendo presente che il novellato art.117 sanciva che "comuni province e città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite", ma senza recuperare quel rassicurante limite dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica che figurava nel previgente art.128. Sembrava pertanto profilarsi una sorta di riserva di regolamentazione dei procedimenti amministrativi locali pericolosamente impermeabile a qualunque pretesa di condizionamento che potesse provenire sia dalla legislazione statale che da quella regionale. Si trattava di posizioni interpretative radicalizzate se non estreme, e comunque della prima ora, ben presto destinate a fare i conti con una più razionale e sistematica ricostruzione del nuovo assetto costituzionale cui darà un contributo fondamentale la giurisprudenza costituzionale e

amministrativa, ad esempio ripristinando l'indispensabile ancoraggio dei regolamenti locali alla fonte legislativa.

Ma non era privo di ragion d'essere il dubbio che anche l'istanza di convergenza normativa dovesse trovare altre soluzioni maggiormente adeguate, fosse pure dal punto di vista terminologico, ai mutamenti della impostazione costituzionale. D'altronde la puntuale elencazione dei limiti della legislazione regionale di cui all'art.117, comma primo, Cost., poteva mettere a dura prova la stessa tenuta del limite dei principi generali dell'ordinamento, e ciò anche con riferimento alle regioni speciali in virtù della clausola di maggior favore che le riguardava, a meno che i principi non ricadessero, ma non era questo il caso della disciplina sull'accesso rispetto alle amministrazioni locali, nelle materie di esclusiva competenza statale. Senza dire che alla luce del contenzioso subito apertosi in ordine alla lettura delle competenze ed ai rispettivi spazi d'azione sempre più pressante poteva apparire l'ancoraggio a criteri e parametri più certi rispetto alla inevitabile fluidità dei principi generali.

Come se non bastasse, l'avvento degli statuti di seconda generazione, adottati alla stregua del novellato art.123 della costituzione e della loro emancipazione dal pregresso limite dell'armonia con le leggi della repubblica, apriva un ulteriore fronte problematico. Se era vero infatti che la disciplina dei principi fondamentali della organizzazione e funzionamento della regione veniva rimessa in via riservata alla potestà statutaria, diventava plausibile immaginare che la materia dell'accesso, e più complessivamente quella della disciplina dell'azione amministrativa, fosse suscettibile di dar vita ad altrettanti sistemi regionali perfettamente autosufficienti nella loro strutturazione normativa, ossia articolati sul livello della stipulazione di principio, di pertinenza statutaria, e sul livello dell'attuazione e specificazione, di spettanza stavolta della legge regionale comune.

A dire il vero non è che gli statuti si discostassero poi tanto dalle linee fondamentali del modello statale e comunque nella gran parte dei casi si trattava di postulati ad alto livello di generalità contenenti clausole di rinvio alle leggi e ai regolamenti regionali. Basti menzionare lo statuto del Lazio dove si attribuisce ai successivi atti normativi il compito di assicurare "l'accesso ai documenti

amministrativi e la relativa pubblicità”; lo statuto Emilia Romagna dal canto suo, dopo aver espressamente prescritto la “coerenza con le norme generali sull’azione amministrativa dettate dallo Stato” ed il “rispetto delle attribuzioni normative degli enti locali”, ha rinviato alla legge regionale la disciplina del “diritto di accesso”, stabilendo inoltre che “tutti i soggetti interessati hanno diritto di ottenere copia degli atti e dei provvedimenti”; lo statuto della Lombardia rimette alla legge regionale il compito di disciplinare “le forme e le condizioni della partecipazione e dell’accesso dei cittadini, singoli e associati, ai procedimenti e agli atti”; la Regione Puglia nel suo statuto si limita a riaffermare il principio della “trasparenza, pubblicità e semplificazione normativa e procedimentale”, ma senza aggiungere ulteriori specificazioni; lo statuto Umbro colloca la materia nel titolo dei principi programmatici impegnando la regione a garantire “la pubblicità degli atti e il diritto di accesso, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dalla legge”.

Fatta questa rapida rassegna, vi è comunque da ricordare che nel caso dello statuto toscano la configurazione ivi presente del diritto di accesso agli atti senza obbligo di motivazione ha dato luogo ad una questione di costituzionalità promossa dal Governo nei confronti dello Statuto, ma rigettata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 372 del 2004. E’ altresì da ricordare, per la parte che qui interessa, che ha assunto rilievo dirimente in vista della infondatezza della questione l’argomentazione per la quale la disposizione statutaria sull’accesso dovesse considerarsi “attinente ai principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della regione”, rientrando pertanto “strettamente tra gli oggetti di disciplina statutaria”. Certo, si deve osservare che la Corte ha ritenuto di avanzare anche l’ulteriore affermazione, quasi a bilanciare la conclusione appena riportata, stando alla quale la legge regionale di attuazione non avrebbe potuto esimersi dal “prefigurare un procedimento che, nell’assicurare la trasparenza e la imparzialità dell’azione amministrativa, preveda, oltre ad ipotesi di esclusione della ostensibilità di documenti 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". In tal modo evidenziando il più articolato quadro delle compatibilità costituzionali con il quale l'interpretazione dello statuto e le relative leggi di attuazione avrebbero dovuto necessariamente confrontarsi in punto di accesso agli atti, ma senza tuttavia mettere direttamente in gioco la legge n.241 con le sue specifiche discipline di bilanciamento in materia.

4- Non sembra lontano dal vero vedere nella novellazione della legge n.241 sopraggiunta nel 2005 una prima risposta, più o meno necessitata, alle trasformazioni costituzionali intervenute nei termini sopra esposti.

Da un lato, viene precisato che le disposizioni della 241 trovano integrale applicazione con riferimento alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali (sempre salve ovviamente quelle attinenti alla giustizia amministrativa in forza dello specifico titolo di legittimazione costituzionale). Ma dall'altro viene stabilito, cito testualmente, che "le regioni e gli enti locali nell'ambito delle rispettive competenze regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto delle sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge".

Come si intuisce, traspare qui il tentativo di giocare la carta della natura para costituzionale della 241 o per lo meno di valorizzare il nesso di prosecuzione sussistente tra di essa ed i principi costituzionali, ed in particolare l'art.97 Cost., al fine di sfuggire in qualche modo alle strettoie sempre più problematiche dei riparti di competenza. Beninteso, non è che la correlazione instaurata fosse priva di giustificazione, ché anzi la tesi della irriducibilità della 241 a quella collocazione nel sistema delle fonti che le sarebbe spettata alla stregua dei dati puramente formali è stata sempre latente nella riflessione sia dottrinale che giurisprudenziale. Benché, lo si deve pur notare, la 241, anche nel capo dedicato ai principi, è sempre stata avara di riferimenti costituzionali e di circostanziate auto qualificazioni in questa direzione. Vi è comunque da osservare che, come è accaduto anche per altri testi legislativi, si pensi allo statuto del contribuente, è rimasta tecnicamente irrisolta l'aspirazione a trovare per tali leggi moduli

classificatori più consoni al loro ruolo di espressione immediata dei principi costituzionali.

Fatta questa notazione di ordine generale, vi è però da dire che per quanto concerne l'accesso veniva messo in opera uno schema diverso, a mente del quale "l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di interesse pubblico, costituisce principio generale dell'azione amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurare la 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". Su questa medesima scia, il DPR n.184 del 2006 dal canto suo ribadisce che, salve talune disposizioni del regolamento stesso (obblighi di comunicazione alla commissione dei provvedimenti organizzatori adottati, modalità da seguire ai fini dell'accesso, ecc.), le regioni e gli enti locali debbano adeguare alle disposizioni del regolamento statale le rispettive discipline in materia di accesso, predisponendo le misure organizzative idonee a garantire nei loro territori i livelli essenziali delle prestazioni.

Questo schema sarà destinato di lì a qualche anno ad assumere portata più ampia: la novellazione da parte della legge n.69 del 2009 trasferisce la suddetta imputazione della disciplina dell'accesso dal precedente art.22 all'art.29 della 241, disposizione questa riguardante l'ambito di applicazione della legge, ma gratificando al contempo di analoga imputazione anche la partecipazione dell'interessato al procedimento, la individuazione del responsabile del procedimento, la conclusione entro un tempo certo, la durata massima dei procedimenti (nonché ai sensi del comma successivo anche la dia, il silenzio assenso e la conferenza dei servizi): tutti oggetti insediati appunto nel campo della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e conseguentemente tutti suscettibili di ricevere in sede autonoma, come prima accadeva soltanto per l'accesso, "livelli ulteriori di tutela".

Va altresì precisato che, come noto, non per questo si rinuncia a ribadire la precedente formula limitativa che alludeva al ruolo di attuazione dei principi e

delle garanzie di rango costituzionale complessivamente assolto dalla legge n.241, per cui a questo punto finiscono col convivere nella stessa legge due diversi schemi ricostruttivi tra i quali, nonostante le apparenze, non sempre agevole è individuare le modalità di composizione.

L'accoglienza ricevuta dalla soluzione concernente i "livelli essenziali" – soluzione ripresa anche dall'art. 11 del d.lgs. 150/2009 sotto la specie della "accessibilità totale"- non è stata tuttavia così favorevole come si sarebbe potuto immaginare. Ché anzi da parte di molti, con un sorta di sorprendente capovolgimento rispetto alla prospettiva iniziale, si è voluto sottolineare non soltanto la discutibile assimilazione delle regole dell'attività amministrativa a quelle prestazioni cui fa specifico riferimento l'art.117 comma 2 lett. m), ma soprattutto la riduzione, ritenuta troppo marcata, dello spazio di gioco delle discipline degli enti autonomi sia regionali che locali, fin quasi a renderla pressoché evanescente, con conseguente ed inaspettato ritorno ad una situazione di forzata uniformità praticamente identica a quella precedente la riforma costituzionale del 2001. Mentre, viene ancora argomentato, in forza dell'obbligo di rispetto, finalmente sancito anche a carico delle normazioni locali dall'art.117, comma primo, Cost., della nostra Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, sarebbe stata fugata ogni possibile preoccupazione di arretramento rispetto ai fondamentali canoni di trasparenza e di pubblicità, ché anzi proprio nelle discipline di origine comunitaria essi troverebbero la massima spinta di realizzazione.

In realtà, non si vedono ragioni per circoscrivere la figura dei livelli essenziali delle prestazioni al campo dei diritti sociali, laddove la stessa disposizione costituzionale ne estende la presa nei confronti degli stessi "diritti civili". Né si può dire che adoperando questa specifica terminologia la norma costituzionale abbia voluto richiamare soltanto il numero chiuso dei diritti codificati nel titolo I del testo costituzionale dedicato appunto ai "rapporti civili". Ciò che è smentito dalla constatazione che la stessa denominazione di "diritti sociali" non trova specifico riscontro nel testo costituzionale, per cui sarebbe assai arduo voler instaurare corrispondenze univoche ed automatiche tra la clausola sui livelli essenziali e la disciplina costituzionale in tema di diritti; e ciò senza dire che è

assai opinabile che i diritti cui si riferisce l'art.117, comma 2, lett. m) debbano necessariamente possedere il rango costituzionale e che soltanto per questi ultimi si ponga l'esigenza di una uniforme garanzia di base sull'intero territorio nazionale suscettibile di legittimare l'esercizio della competenza "trasversale" in tal guisa conferita allo Stato centrale.

In ogni caso, è da ricordare, a conforto di quanto sopra, che con riferimento alla tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi la sentenza della Corte costituzionale n.399 del 2006, in tema di disciplina delle informazioni in materia di ambiente, ha stabilito che "l'accesso ai documenti amministrativi attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", evocando a conferma proprio la 241, a seguito della modificazione del 2005, che muove appunto da questo assunto. Si legge ancora nella sentenza che dalla combinazione tra l'art.117, comma secondo, lett. m) e la legge statale sul procedimento "emerge un sistema composito di tutela del diritto all'accesso che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale dei livelli ulteriori". Sicché -è l'ulteriore ed importante conclusione raggiunta dalla Corte nell'occasione- diventa persino indispensabile la intermediazione statale ai fini della attuazione delle direttive comunitarie incidenti sull'accesso. Pertanto, potrà essere vero che nella giurisprudenza costituzionale è riscontrabile la tendenza alla diretta applicazione parametrica del diritto comunitario in tema di giusto procedimento, come si vuole sia accaduto specialmente nelle sentenze sullo spoils system, ma, a meno di impreviste inversioni di tendenza, ciò non sembra riguardare l'accesso.

Detto questo, si possono ben comprendere i dubbi in ordine alla effettiva idoneità dello schema in questione, sullo specifico terreno di cui si tratta, ad appagare contestualmente le diverse esigenze che, oggi più di ieri, si fronteggiano: quella di assicurare un plafond uniforme di trattamento per quanto riguarda la posizione del cittadino di fronte all'attività delle pubbliche amministrazioni, ma anche quella di non mortificare l'autonomia dei soggetti territoriali costringendola nell'angolo della mera riproduzione. Ciò in quanto, diversamente da quanto accade ove si sia in presenza di prestazioni di ordine

materiale (basti pensare alla tutela del diritto alla salute ed ai relativi LEA), risulterebbe innegabilmente difficoltoso immaginare quali possano essere nello specifico settore dell'accesso le opzioni di incremento del tasso di garanzia cui potrebbero accedere le autonomie territoriali.

Volendo gettare uno sguardo alla più recente legislazione regionale sull'accesso, si registra in effetti un sostanziale allineamento dei legislatori regionali alla disciplina dettata dalla 241, in alcuni casi anche mediante l'esplicito rinvio alla legge statale per quanto non appositamente stabilito. Per altro verso, non vanno trascurate talune varianti che talvolta fanno la loro comparsa con particolare riferimento alla titolarità del diritto di accesso, come quando benché venga richiesta la motivazione dell'istanza si ammette che possa essere "non connessa a un interesse diretto"(legge della Regione Puglia n.102 del 2008).Ancora più appariscente in punto di ampliamento della legittimazione all'accesso è la legge della Regione Toscana n.40 del 2009 dove, in linea con le disposizioni statutarie delle quali si è detto sopra, si ribadisce che il diritto di accesso è "riconosciuto a tutti senza obbligo di motivazione", ma escludendosi nonostante questo che , come previsto nella 241 e nelle altre leggi regionali, l'accesso possa essere preordinato a un controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione. Quanto agli enti locali e ai più recenti regolamenti in materia, il diritto d'accesso viene parimenti circoscritto a coloro che abbiano un interesse diretto, attuale e concreto alla conoscenza ed in vista della tutela di situazioni giuridicamente tutelate (ad esempio, tra i tanti, il regolamento del Comune di Milano n.36 del 2010). In larga misura, pertanto, sembra progressivamente riassorbirsi la divaricazione tra la 241 e il testo unico degli enti locali, atteso che, come noto, quest'ultimo riconosce, senza ulteriori condizioni, ai cittadini singoli o associati il diritto di accesso, divaricazione sulla quale ha avuto modo di impegnarsi anche la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi con la direttiva del 210 febbraio 2006, e pur essendosi qui concluso piuttosto nel senso del coordinamento tra le due diverse discipline, ciò anche con riguardo ai limiti del diritto di accesso ed ai costi da sostenere per l'accesso medesimo.

Non si può andare oltre questa ricognizione del tutto approssimativa. Mette conto soltanto aggiungere una considerazione conclusiva. Allorché un diritto,

come nel caso di specie il diritto all'accesso, si trova ad incrociare altri diritti e valori assistiti persino da tutela costituzionale (il diritto alla riservatezza, il buon andamento della pubblica amministrazione, ecc.) è inevitabile che l'intervento statale ai sensi dell'art.117, comma secondo, lett. m) venga ad assumere la fisionomia del bilanciamento, naturalmente in senso conforme ai canoni della ragionevolezza, tra diverse, se non opposte, esigenze che reclamano tutela. Ma non potendosi ritenere che il richiamo alla eventualità di un maggiore tasso di tutela in sede locale sia puramente retorico, ciò non significa che sia preclusa agli enti autonomi ogni ulteriore possibilità immaginativa finalizzata a realizzare moduli anche più avanzati di trasparenza e di informazione a favore dei privati rispetto alle amministrazioni locali, pur senza mettere in discussione i termini e gli esiti essenziali di quel bilanciamento.