

ALCUNE CONSIDERAZIONI IN MERITO AL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE PUBBLICA

di Valerio Sarcone

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Il diritto all'informazione pubblica; 3. Il «depotenziamento» dei pubblici poteri nell'evoluzione istituzionale degli anni '90; 4. Il diritto all'informazione pubblica come situazione giuridica da tutelare; 5. Diritto di accesso e diritto all'informazione pubblica; 6. Conclusioni.

1. Premessa

Il costante processo evolutivo che accompagna la società si rende incontrovertibilmente protagonista della connessa modificazione dell'ordinamento giuridico, che da baluardo conservatore dello *status quo* diviene, a volte, volano delle innovazioni.

In alcuni casi le teorie classiche sulla kelseniana centralità della norma come esclusivo elemento produttore di diritto ⁽¹⁾, e sulla contrapposta romaniana esaltazione del ruolo delle istituzioni sociali quali elementi fondamentali dell'ordinamento giuridico ⁽²⁾, sembrano poter trovare un ipotetico punto d'incontro. È vero, infatti, che sono i cambiamenti dettati dalla società a porre le basi per una fase evolutiva delle norme costituenti un ordinamento giuridico, quanto sono proprio queste ultime, a volte anche preventivamente ai cambiamenti sociali stessi, a plasmare e rendere effettiva la conformazione dei rapporti regolatori dei consociati ⁽³⁾.

¹ H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, 1934, ed. it. a cura di M.G. LOSANO, Torino, 1990.

² S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1945, 35: «l'istituzione è un ordinamento giuridico, una sfera a sé, più o meno completa di diritto obiettivo. I caratteri essenziali del diritto coincidono con quelli dell'istituzione [...], scopo caratteristico del diritto è per l'appunto quello dell'organizzazione sociale». La teoria istituzionale del Romano è stata, come noto, ulteriormente sviluppata da M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Milano, 1968, 958 ss. Suggestivo ed attuale, altresì, è quanto affermato da S. ROMANO, *Diritto* (funzione del), in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 86, in merito al fatto che «un ordinamento giuridico, a meno che non sia del tutto malcostruito, se da un lato ha la funzione [di stabilizzare, normalizzare, fissare taluni momenti e movimenti della vita sociale], dall'altro ha sempre la possibilità di rinnovarsi e di far posto a modificazioni anche radicali e profonde della sua struttura e del suo funzionamento». Ancora il chiaro A., *Interpretazione evolutiva*, *ivi*, 122, nota come «ciò che si evolve, che non può non evolversi, che si deve evolvere, non è l'interpretazione [della legge], ma l'ordinamento giuridico che è oggetto dell'interpretazione, ed è un'erronea trasposizione dei fatti riferire a questa una qualità o un processo che deve invece riferirsi al primo».

³ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 135: «si dice da molti che ogni struttura di ordinamento generale è permanentemente in fase di transizione. Meglio però si direbbe che è in divenire, in ciascun tipo di struttura esistendo il tipo ideale che si vorrebbe conseguire».

Non si può negare, dunque, come l'evoluzione dei rapporti intercorrenti tra cittadini e pubblici poteri abbia condotto, vuoi per spinte esogene alla produzione normativa provenienti dalla società civile, vuoi a seguito di modificazione delle stesse norme disciplinanti detti rapporti, alla rimodulazione strutturale e funzionale delle amministrazioni pubbliche, chiamate al perseguimento di interessi pubblici «innovativi»⁴.

Il «depotenziamento» dei pubblici poteri che ha caratterizzato l'evoluzione dell'ordinamento giuridico verso forme più «partecipative» e meno autoritarie di esercizio delle funzioni pubbliche ha avuto come conseguenza immediata il diverso atteggiarsi delle amministrazioni pubbliche nei confronti degli amministrati⁵, e ciò ha comportato la necessaria rideterminazione degli assetti organizzativi delle stesse amministrazioni.

Del fondamentale ruolo che il cittadino deve poter svolgere nell'esercizio dei propri diritti connessi alla gestione della «cosa pubblica» si era già convinti, in dottrina, allorquando veniva affermato che «il vero principio della democrazia non sta tanto nella contrapposizione tra Stato e cittadino, ma nella compenetrazione del cittadino nello Stato»⁶.

Se è, dunque, questo il ruolo che compete al cittadino, non suddito, ma protagonista partecipativo attivo nel perseguimento dell'interesse pubblico, è innanzitutto necessario mettere gli amministrati in condizione di poter proficuamente interagire con le amministrazioni pubbliche.

⁴ A. MARI, *Diritto all'informazione e pubblica amministrazione*, in *Foro amministrativo*, 1992, 2886: «l'evoluzione del rapporto tra soggetti privati e pubblica amministrazione, nell'ordinamento giuridico italiano, sta attraversando una fase di lenta e progressiva trasformazione che lascia intravedere una sempre più ampia e reciproca apertura».

⁵ La maggiore apertura in tal senso si è senz'altro avuta con la formale procedimentalizzazione dell'attività amministrativa. M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, cit., 124: «appartengono sempre ai temperamenti di aspetti autoritativi altri istituti che non investono gli aspetti organizzativi, quanto le attività direttamente. Il più importante è la modificazione che ha subito il procedimento amministrativo, che è divenuto un procedimento aperto a qualunque portatore d'interessi». Cfr. R. LOMBARDI, *La comunicazione di avvio del procedimento amministrativo nelle pronunce giurisprudenziali*, in *Foro amministrativo*, TAR, 2002, 785: «il procedimento non costituisce soltanto una forma di esternazione di una funzione e cioè il farsi del potere contenuto in una norma, ma qualcosa di più, ossia una legalizzazione della prassi amministrativa e come mezzo per una limitazione dei poteri del governo. Il procedimento acquista una funzione di efficienza, di ampliamento del giudizio sul merito dell'attività amministrativa, di rottura con un sistema di tipo burocratico ed esclusivamente burocratico, di introduzione del principio di "coamministrazione"»; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002, 3-4, «l'affermarsi del "principio del procedimento" quale principio fondamentale dell'azione dei pubblici poteri è senz'altro uno dei tratti tipici dell'evoluzione del nostro diritto». Per una esaustiva bibliografia in tema di «procedimento amministrativo» si rinvia a R. LOMBARDI, *La comunicazione*, cit., 785, nota n. 1. Precetto imprescindibile della procedimentalizzazione dell'attività amministrativa risulta essere quello della trasparenza amministrativa tesa a consentire agli interessati al procedimento di essere parte «attiva» dello stesso grazie, soprattutto, alla più ampia garanzia di pubblicità e conoscenza dell'agire dei pubblici poteri, G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1995.

⁶ F. BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in G. MARONGIU, G.C. DE MARTIN, (a cura di), *Democrazia e amministrazione*, in ricordo di Vittorio Bachelet, Milano, 1992, 22.

In tale ottica la connessa esigenza che di riflesso riguarda l'amministrazione consiste nella necessità di «ristrutturarsi» al fine di poter essere effettivamente capace di supportare il peso della nuova funzione di garanzia del corretto flusso informativo strumentale ai processi comunicativi tra pubbliche amministrazioni e cittadini⁷, processi che assurgono al ruolo di vero e proprio elemento strategico della generale funzione amministrativa.

Va da sé che l'organizzazione amministrativa delle strutture chiamate a gestire (e garantire) le attività di informazione e comunicazione delle amministrazioni pubbliche si presenta come fattore fondamentale sul quale i pubblici poteri costruiscono e gestiscono i propri rapporti con gli amministrati.

L'argomento che ci si appresta a trattare è assai ampio e, a tutt'oggi, privo di una delimitazione giuridica effettuale, tanto da essere spesso considerato scevro di precisi connotati giuridici. Tale precisazione vuole chiarire che non si potranno evidenziare tutti i profili che si connettono con la nozione di «diritto all'informazione pubblica» che si vuole esplicitare. Fine ultimo del lavoro è quello, invece, attraverso un'operazione euristica condotta sulle fonti dottrinali e normative, di addivenire ad una qualificazione della citata nozione come di un elemento appartenente a tutti gli effetti alla scienza giuridica.

2. Il diritto all'informazione pubblica

L'estremo interesse degli ultimi anni dimostrato dalla dottrina giuridica in ordine alle attività di informazione e comunicazione delle amministrazioni pubbliche, nonché la produzione normativa in ordine alla funzione di «comunicazione pubblica», fanno da corollario all'inegabile qualificazione giuridica che è riconosciuta al complesso sistema della circolazione delle conoscenze in ambito pubblicistico.

La tendenza all'equiparazione (almeno formale) delle posizioni giuridiche caratterizzanti il rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadini ha consentito una maggiore «democratizzazione» dell'azione amministrativa di cui gli amministrati sono parte attiva, e non più meri destinatari. Ciò ha contribuito a rendere ancor più rilevante il ruolo delle «informazioni» necessarie ai cittadini al fine di poter esercitare concretamente (e correttamente) i propri diritti di partecipazione⁸.

⁷ La «cura» concreta del diritto all'informazione pubblica dovrebbe essere garantita dalla «funzione di comunicazione pubblica», ovvero dalle strutture amministrative ad essa predisposte (uffici relazione con il pubblico, uffici di comunicazione, uffici stampa, portavoce, ecc.). In merito alla funzione di comunicazione pubblica M. DE BENEDETTO, *Comunicazione Pubblica*, in *Enciclopedia giuridica*, VII, Roma, 2002; G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, in ID. (a cura di), *La funzione di comunicazione*, Rimini, 2001, 29 ss. Altri hanno preferito concentrarsi sull'enucleazione di una «funzione di informazione pubblica», F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle amministrazioni pubbliche*, in IDEM (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001, 41 ss.

⁸ A. MARI, *Diritto all'informazione*, cit., 2886-2887: «in generale, comunque, si può dire che il principio basato sul rapporto autorità-libertà, secondo il quale "la situazione di cui è titolare il privato è cedevole di fronte all'atto di esercizio della potestà" si è trasformato da fondamentale ispiratore dell'attività

La locuzione «diritto all'informazione pubblica» sta ad indicare quella particolare situazione giuridica soggettiva di cui è titolare il cittadino nei confronti delle amministrazioni pubbliche, consistente nel diritto di ricevere tutte le informazioni strumentali al doveroso coinvolgimento partecipativo dei primi all'attività amministrativa⁹. Tale diritto è funzionale all'effettiva realizzazione e garanzia dei principi democratici iscritti nella prima parte della Carta costituzionale e di quelli concernenti l'azione delle amministrazioni pubbliche contenuti nella seconda¹⁰.

Il diritto all'informazione pubblica non è espressamente contemplato tra gli articoli della Costituzione italiana. Per addivenire ad un sua enucleazione è necessario compiere un'operazione di interpretazione delle disposizioni costituzionali che ne consentono la definizione.

Come già premesso *supra*, occorre meglio qualificare l'importanza dell'«informazione» nel sistema giuridico italiano.

Già la dottrina ha chiarito come l'informazione possa considerarsi un elemento della più generale esigenza di «conoscenza¹¹», e di come tale esigenza possa accostarsi al concetto di «pubblicità», tale che, quest'ultima, vada considerata come «l'effetto dell'attività che tende a procurare ad un pubblico indistinto la conoscenza di un qualche fenomeno. La pubblicità è, dunque, finalizzata alla conoscenza»¹².

Nel campo del diritto pubblico l'informazione riveste un ruolo preminente nell'esercizio dei poteri¹³, se è vero che lo stesso Mortati¹⁴ «aveva incluso tra le esigenze fondamentali dell'ordinamento democratico quello dell'informazione, premessa indefettibile del controllo popolare e delle correlata responsabilità di chi

amministrativa, ad uno dei modi di esercizio di questa attività [...]; il cittadino [può entrare] in contatto con l'amministrazione non come soggetto passivo, ma come elemento attivo». Per G. AZZARITI, *La comunicazione come funzione*, in G. ARENA (a cura di) *La funzione di comunicazione*, cit., 15, «il tentativo, ambizioso, è quello di prospettare un cambio di paradigma, un diverso modo di concepire l'amministrazione: da un tipo di amministrazione ancora tradizionalmente "separata e autoritaria" ad un'amministrazione di tipo nuovo, colloquiale, "relazionale"».

⁹ Anche in ambito comunitario si è convinti che l'operato delle amministrazioni degli stati membri debba essere improntato verso l'adeguamento delle «istituzioni affinché adempiano più efficacemente al dovere di informare e comunicare», COMMISSIONE UE, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni, *Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e di comunicazione dell'Unione europea*, 27 giugno 2001, COM(2001) 354, 4.

¹⁰ V. *infra*.

¹¹ N. ABBAGNANO, *Conoscenza*, in *Dizionario di filosofia*, Torino, 1971, 156: «la conoscenza è qualunque procedura che renda possibile la descrizione, il calcolo o la previsione controllabile di un oggetto, da intendersi quest'ultimo come qualsiasi fatto, cosa, realtà o proprietà che possa essere sottoposta a tale procedura». Per ciò che concerne la dottrina giuridica, S. PUGLIATTI, *Conoscenza*, in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 1961, 45 ss.

¹² P. MARSOCCHI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002, 10. L'A. afferma come «in Italia dalla seconda metà degli anni ottanta si è andato affermando, anche da un punto di vista strettamente giuridico, il dovere delle istituzioni di conformare il proprio comportamento ad un principio generale di pubblicità, certamente prevalente su quello della segretezza» (49).

¹³ A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, 473: «L'informazione è potere e quindi la libertà della sua acquisizione, da parte dei cittadini, significa libertà di apprensione e di partecipazione al potere».

¹⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 1066.

esercita il potere»¹⁵. La forma di garanzia maggiore in tale contesto è quella della pubblicità dell'azione dei pubblici poteri¹⁶. Uno degli strumenti formali della pubblicità è, nel diritto, la «pubblicazione», veicolo di trasferimento della «conoscenza» nell'ordinamento giuridico¹⁷, ciò che contribuisce alla certezza del diritto stesso¹⁸. La «pubblicità» non va, però, identificata con la «pubblicazione», poiché non esclusivamente con atti formali si estrinseca la volontà o il comportamento delle amministrazioni pubbliche¹⁹.

Al prospettato valore dell'informazione nell'ambito dell'attività dei pubblici poteri²⁰, va «affiancata» l'analisi dei precetti costituzionali che i Padri costituenti del '47 hanno previsto a tutela del bene giuridico «informazione» inteso in senso lato.

In Costituzione l'informazione rappresenta il fattore di base dell'esercizio di due diritti fondamentali tutelati nel Titolo I, della Parte I: il diritto alla comunicazione (art. 15) ed il diritto dell'informazione (art. 21). Nonostante l'assonanza terminologica il diritto alla comunicazione non interessa direttamente la comunicazione pubblica, poiché il primo è teso a salvaguardare le forme di interazione tra privati, mentre la seconda è lo «strumento» utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per garantire il diritto all'informazione pubblica dei cittadini.

Nonostante, dunque, un ancora attuale dissonanza in dottrina in ordine alle «radici» costituzionali del diritto all'informazione pubblica, è nell'art. 21 Cost. che vanno ricercati i presupposti caratterizzanti la situazione giuridica *de qua*, da contestualizzare e combinare con le altre disposizioni costituzionali che ne completano la definizione.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 84/1969²¹ (dove si definisce «pietra angolare dell'ordinamento democratico» la libertà di pensiero), rinviene nell'art. 21 della Costituzione due precetti: il primo caratterizzante la libera espressione del pensiero sotto un profilo funzionale (libertà dei contenuti delle informazioni da esternare), il secondo connesso ad un profilo strumentale all'esercizio della libertà contenuta nella disposizione (libertà dei mezzi da utilizzare).

Nonostante questa che, in prima analisi, sembrerebbe conferire una portata limitata alla norma in esame, la legislazione primaria e secondaria, confortata

¹⁵ P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit., 16.

¹⁶ A. MELONCELLI, *Pubblicità*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, 1988, 1027: «Pubblicità equivale anzitutto ad evidenziazione atipica delle ragioni che inducono l'autorità ad agire o ad evidenziazione tipica dell'attività svolta dai pubblici poteri, ma viene fatta coincidere anche con l'intera categoria delle misure di conoscenza o con talune di esse soltanto».

¹⁷ A. MELONCELLI, *Pubblicazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, 1988, 927 ss.

¹⁸ M. CORSALE, *Certezza del diritto. I) Profili teorici*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988; M.S. GIANNINI, *Certezza pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, VI Milano, 1960, 771 ss.

¹⁹ Cfr. G. AMATO, *Documentazione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1964.

²⁰ M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 369, «nel mondo contemporaneo il problema della conoscenza di atti e fatti delle amministrazioni pubbliche ha assunto una dimensione impensata, in quanto ovunque ciò che le amministrazioni decidono, organizzano, o anche semplicemente studiano, è condizionante nei confronti dei componenti delle diverse collettività».

²¹ Corte cost., 2 aprile 1969, n. 84, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, 1175 ss., con nota di A. CERRI, *Libertà di manifestazione del pensiero, propaganda, istigazione ad agire*. Oltre che nella bibliografia indicata la giurisprudenza costituzionale è consultabile in internet all'indirizzo <http://www.cortecostituzionale.it>.

dall'interpretazione giurisprudenziale e dottrinale, ha esteso la concezione di «libera manifestazione del pensiero», desumendo, da essa, una serie di diritti ad essa collegati, intimamente connessi con la disciplina di una più ampia «libertà di informazione».

La libertà d'informazione, come prima anticipato, trova una legittimazione costituzionale nel citato art. 21 Cost., laddove i padri fondatori della Carta fondamentale italiana hanno previsto una «generica» garanzia del «diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione». Tale formula di massima fa da introduzione alle puntuali prescrizioni (contenute nel medesimo articolo) rivolte alla salvaguardia dei diritti connessi con le attività di stampa, mezzo di informazione di massa principe al tempo della stesura dei precetti fondamentali dell'ordinamento italiano. È grazie ad una costante operazione interpretativa, condotta nel tempo dal legislatore e dai giudici della Consulta, che si sono meglio delineati i contorni della «libertà d'informazione», contestualizzata nei diversi momenti storici che hanno visto protagonista l'evoluzione dei sistemi di informazione di massa, tanto da rendere, alla fine, quasi marginale il ruolo della stessa stampa a vantaggio di radio e televisione, ieri, e di *internet*, oggi.

Non solo l'art. 21 è stato oggetto di un'interpretazione progressivamente legata alla sua contestualizzazione²², ma anche altre parti della Costituzione italiana, «attualizzate» al contesto storico-sociale di riferimento, hanno condotto ad una moderna concezione dell'«informazione» nell'ordinamento giuridico²³.

«Libertà d'informazione» è, a tutt'oggi, una locuzione che non trova univoca interpretazione in dottrina ed in giurisprudenza (senza considerare il susseguirsi di norme che ne hanno caratterizzato la regolamentazione e la garanzia), rappresentando un «concetto» talmente aperto da prestarsi ad interpretazioni soggettive caratterizzate da peculiarità e sfumature che non intaccano, però, il valore giuridico che essa riveste nell'ordinamento.

La dottrina maggioritaria ha esplicitato due possibilità di realizzazione della libertà d'informazione: uno attivo ed uno passivo²⁴. La prima riguarderebbe

²² P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 11: «mai nella storia i diritti di libertà si sono presentati come gruppi di categorie facenti capo ad un'idea unitaria di "libertà" tout court [...] dalla coerenza del sistema possono ricavarsi quegli indirizzi fondamentali, comuni a tutte le libertà e che permettono in taluni momenti della storia di ritenere *più ampie*, per effetto di un'interpretazione estensiva, le *libertà di fatto* rispetto a quelle espressamente enumeratamente garantite in Costituzione».

²³ E. BOCCHINI, *La prospettiva giuridico-istituzionale*, in E. ZUANELLI (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1990, 67: «il diritto all'informazione, come mero risvolto passivo della libertà di espressione non necessita per i singoli di una autonoma tutela costituzionale: nella garanzia della libertà di manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione è insita anche la garanzia volta ad escludere ogni limite o disturbo alla ricezione dei messaggi, oggetto della libertà di espressione».

²⁴ P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1992, 320 e 330; V. CRISAFULLI, *Problematica della libertà d'informazione*, in *Il Politico*, 1964, 285; P. BARILE e S. GRASSI, *Informazione (libertà di)*, in *Nuovissimo digesto discipline pubblicistiche*, App., IV, Torino, 1983, 208; L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in L. PALADIN (a cura di), *La libertà d'informazione*, Torino, 1979, 4; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza*

l'esercizio «diretto» della libertà in esame, cioè la produzione e diffusione delle informazioni (ad es. da parte dei mezzi di informazione di massa), mentre la seconda riguarderebbe la ricezione delle suddette informazioni e si espliciterebbe nella «pretesa» dei soggetti dell'ordinamento di poter liberamente «acquisire» notizie.

Da tale concezione della libertà in parola si giunge, così, all'esplicitazione della dicotomia «diritto dell'informazione»/«diritto all'informazione», che sembra potersi oramai assumere come la diversa prospettiva dalla quale poter affrontare il divenire dei flussi di informazioni di cui sono protagonisti i soggetti dell'ordinamento²⁵.

Il diritto dell'informazione concerne quella parte dell'ordinamento dedicato alla salvaguardia delle prerogative riconosciute a quei soggetti che «erogano» l'informazione, siano essi semplici cittadini oppure professionisti operanti nei settori produttivi dell'informazione (es. editoria, radio-televisione, multimedia, ecc.), ed ai quali v'è garantita la massima «libertà di espressione» nel rispetto della «manifestazione del proprio pensiero»²⁶. Lo studio del diritto dell'informazione, nel corso degli anni e, soprattutto, grazie alle innovazioni *mass-mediatiche* conseguenti al progresso tecnologico, è divenuto sempre più studio delle norme, dei soggetti e delle fattispecie connesse all'esercizio di tale diritto da parte dei gestori dei mezzi di informazione di massa, quali soggetti «quasi-monopolistici» della diffusione delle informazioni²⁷. La materia in esame è assai vasta e ricomprende, giova ripeterlo, qualsiasi forma di esternazione dei soggetti dell'ordinamento²⁸.

Costituzionale, Torino, 1995, 75; E. BOCCHINI, *La prospettiva giuridico-istituzionale*, cit., 53; P. BARILE, *La libertà di espressione del pensiero*, in IDEM, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 227; C. CHIOLA, *Informazione (diritto alla)*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Roma, 1989, 1.

²⁵ E. BOCCHINI, *La prospettiva giuridico-istituzionale*, cit., 66: «In una prospettiva organica il diritto all'informazione dovrebbe, allora, comprendere, in rapporto circolare con l'economia dell'informazione tutta la disciplina di diritto costituzionale, di diritto privato e di diritto pubblico sulla informazione vista sia come libertà di informare, sia come libertà di informarsi, sia, infine, come libertà di essere informati c.d. diritto all'informazione».

²⁶ R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 1998, 35: «La libertà di manifestazione del pensiero, tra le libertà fondamentali, è certamente una di quelle che più caratterizza i rapporti tra lo Stato e i cittadini, contribuendo significativamente a delineare, in relazione alla sua disciplina, una determinata forma di Stato». Cfr. M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in R. NANIA e P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, Vol. II, Torino, 2001, 549; P. BARILE, *La libertà di espressione del pensiero*, in IDEM, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 227; C. CHIOLA, *Manifestazione del pensiero (libertà di)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, XIX, 1991; C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958; S. FOIS, *Principi costituzionali e libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1957.

²⁷ Sul tema, P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della Comunicazione*, Torino, 2001; G. B. GARRONE, *Profili giuridici del sistema dell'informazione e della comunicazione*, Torino, 1999; C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973; J. JACOBELLI (a cura di), *Verso il diritto all'informazione*, Bari, 2001; A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, cit.; G. CORASANITI, *Diritto dell'informazione*, Padova, 1999; P. BARILE-S. GRASSI, *Informazione, (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano, 1984; P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, cit.; C. A. JEMOLO, *Diritto di informazione dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, 875 ss.; L. PALADIN (a cura di), *La libertà di informazione*, cit.; P. CARETTI, *Diritto pubblico dell'informazione*, Bologna, 1994; A. PACE, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione*, Padova, 1983; S. FOIS, *Informazione e diritti costituzionali*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2000, 265.

²⁸ Corte cost., 30 maggio 1977, n. 94, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, 735 ss.: «i grandi mezzi di diffusione del pensiero (nella più lata accezione, comprensiva delle notizie), sono a buon diritto

Il diritto all'informazione, invece, si riferisce al generale «bisogno» di «conoscenza» riconosciuto ai consociati. Per far fronte a tale esigenza conoscitiva, ai soggetti dell'ordinamento deve essere garantito il massimo accesso alle fonti di informazioni disponibili, salvo le limitazioni espressamente previste dalle leggi (ad esempio segreti professionali, segreti di ufficio, segreto di Stato). Ciò si riferisce, dunque, alla garanzia dei processi di acquisizione delle informazioni che lo Stato e i privati devono non solo non ostacolare, ma (nel caso dello Stato stesso) garantire e salvaguardare.

Nel definire il «diritto all'informazione», parte della dottrina²⁹ ha posto l'accento sulla pretesa del privato (dal lato passivo) «ad acquisire le notizie diffuse». La questione che si prospetta è quella di appurare un eventuale riconoscimento giuridico, ed il connesso grado di tutela, alla pretesa ad ottenere le notizie che vengono diffuse³⁰. Si tratta, dunque, di indagare quei processi relazionali «in merito all'ulteriore pretesa degli utenti, diretta ad ottenere determinate notizie dagli organi d'informazione»³¹.

La Corte costituzionale ha da tempo esplicitato una nozione di «diritto all'informazione» come garanzia direttamente desumibile dall'art. 21 Cost., della pluralità delle fonti di informazione dalle quali il cittadino possa attingere «conoscenze»³² ed ha espressamente affermato l'implicita tutela, nell'art. 21, di un

suscettibili di essere considerati, nel nostro ordinamento, come in genere nelle democrazie contemporanee, quali servizi oggettivamente pubblici o comunque di pubblico interesse», con nota di C. CHIOLA, *La problematica della Corte in tema di stampa regionale*, *ivi*, 1228 ss. Cfr. Corte cost., 14 luglio 1988, n. 826, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 3893 ss., con note di E. ROPPO, *Il servizio radiotelevisivo tra giudici, legislatore e sistema politico* (*ivi*, 3945 ss.) e di R. BORRELLO, *Cronaca di una incostituzionalità annunciata – ma non ... dichiarata* (*ivi*, 3950 ss.).

²⁹ C. CHIOLA, *Informazione (diritto alla)*, cit.

³⁰ A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, cit., 489: «la libertà del singolo si caratterizza in modo peculiare, in quanto si pone come strumento che deve realizzare il principio ed in tale prospettiva, da un lato, esige di essere disciplinato in maniera da poter essere effettivamente esercitato e, dall'altro, richiede di inserirsi in un contesto giuridico-sociale nel quale sussistano le condizioni minime per renderlo effettivamente esercitabile. Sotto questo profilo, la libertà attribuisce ad ogni singolo soggetto il diritto ad essere messo in condizioni di potersi effettivamente informare».

³¹ Criticamente, di «diritto all'informazione» si è anche occupato G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2001, 613: «va solo ricordato che l'art. 21 della Cost. non offre alcuna difesa contro il segreto di fatto e non dà alcuno strumento per vincere il rifiuto ad informare. In altre parole la Costituzione garantisce, a tutto ammettere, il diritto di informare, (salvi i casi in cui la tutela penale del segreto punisce coloro che comunicano informazioni coperte da segreto e quindi limita oggettivamente e irriducibilmente il diritto di informare), ma non tutela il *diritto ad essere informati*. Si noti di nuovo la opposizione tra libertà (come assenza di impedimenti) e diritto soggettivo (come tutela positiva di un bene): l'art. 21 tutela anche, all'interno della manifestazione del pensiero, la libertà ad essere informati, e cioè la possibilità di ricevere informazioni, se e quando altri comunicano informazioni; ma non tutela il diritto ad essere informati, e cioè il diritto a ricevere o comunque ad acquisire informazioni, diritto tutelato in caso di inadempimento nei confronti di chi, di fronte a tale diritto, si trova nella situazione dell'obbligo (di informare). Vi sono casi in cui le leggi prevedono tale diritto ad essere informati ma, a parte la considerazione che le stesse leggi ordinarie solo in casi eccezionali prevedono un tale diritto, comunque in generale la Costituzione non lo prevede (salvo quel diritto all'essere informati che è implicito nel diritto alla difesa davanti ai giudici: art. 24 Cost.)».

³² La Corte costituzionale ha da tempo affermato che "il diritto all'informazione" va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali

interesse generale della collettività all'informazione³³. Nel corso della propria produzione giurisprudenziale la Corte è rimasta fedele a tale impostazione, esplicitando più volte il concetto di «diritto all'informazione»³⁴ soprattutto nelle pronunce concernenti il pluralismo delle fonti di informazione³⁵.

A proposito dell'importanza del «diritto all'informazione» come elemento proprio della scienza giuridica, la Corte costituzionale si è, altresì, pronunciata anche su tematiche connesse alle campagne di informazione durante le consultazioni referendarie³⁶.

Altra parte della dottrina, proprio ripercorrendo le tappe delle pronunce della Corte in merito al diritto all'informazione, finisce per accogliere la definizione dello stesso come di una situazione giuridica costituzionalmente rilevante e degna di tutela³⁷.

Dello stesso tenore risultano le considerazioni di altri autori che rinvencono tra le righe dell'art. 21 Cost., un risvolto non «passivo» della libertà d'informazione ma un «valore costituzionale implicito sia nell'art. 21, sia nei principi di partecipazione e pluralismo e, come tale, idoneo a giustificare norme positive volte a garantire la

esigono che «la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale» (Corte cost., 26 marzo 1993, n. 112, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 939 ss., con nota di P.A. CAPOTOSTI, *L'emittenza radiotelevisiva privata tra concessione e autorizzazione* (ivi, 2118 ss.). L'art. 21 colloca la predetta libertà tra i valori primari assistiti dalla clausola dell'invulnerabilità (art. 2 Cost.), i quali, in ragione del loro contenuto, in linea generale si traducono direttamente in diritti soggettivi dell'individuo, di carattere assoluto. Sempre nella citata sent. n. 112/1993, la Corte ha precisato che «la Costituzione, all'art. 21, riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione e che tale libertà ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati (v. Corte cost., sentt. n. 202/1976, n. 148/1981, n. 826/1988)».

³³ Vedasi anche Corte cost., 15 giugno 1972, n. 105, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, 1196 ss. e Corte cost., 10 luglio 1974, n. 225, *ivi*, 1974, 1175 ss., con note di R. ZACCARIA, *L'alternatività posta dalla Corte: monopolio «pluralistico» della radiotelevisione o liberalizzazione del servizio* (ivi, 2169 ss.) e di C. CHIOLA, *I comandamenti della Corte per il settore radiotelevisivo* (ivi, 2191 ss.).

³⁴ Critica della nozione elaborata dalla Consulta è M. MANETTI, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 589, laddove sostiene che «in definitiva, il cittadino può vantare un diritto soggettivo alla corretta informazione solo in forma di rettifica, quando sia stato lesa dalla divulgazione di una notizia che lo riguarda, in quanto offenda la sua reputazione o sia comunque non veritiera (e salvo il diritto al risarcimento del danno). È necessario pertanto ritenere l'espressione «diritto all'informazione», usata dalla Corte, come una formula enfatica, che sottolinea ma non definisce tecnicamente l'interesse generale della collettività all'informazione».

³⁵ Corte cost., 21 luglio 1981, n. 148, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 1379 ss., con nota di C. CHIOLA, *L'alternativa alla riserva statale dell'attività radiotelevisiva nazionale* (ivi, 186 ss.); Corte cost., 7 dicembre 1994, n. 420, *idem*, 1994, 3716 ss., con nota di R. ZACCARIA, *La Corte costituzionale applica direttamente il principio pluralistico in materia di radiotelevisione e ... "non fa il vuoto"* (ivi, 3748 ss.); Corte cost. 20 novembre 2002, n. 466, *idem*, 2002, 3861 ss., con nota di P. COSTANZO, *La libertà d'informazione non può più attendere: ma la Corte continua ad ammettere il transitorio pur censurando l'indefinito* (ivi, 3896 ss.).

³⁶ Corte cost., 17 novembre 2000, n. 502, *idem*, 2000, 3876 ss.; Corte cost., 7 maggio 2002, n. 155, *idem*, 2002, 1303 ss., con nota di O. GRANDINETTI, «Par condicio», *pluralismo e sistema radiotelevisivo, tra conferme e novità giurisprudenziali, in un quadro comunitario tecnologico in evoluzione* (ivi, 1315 ss.).

³⁷ F. MODUGNO, *I «nuovi diritti»*, cit., 75.

pluralità delle fonti di informazione e la stessa partecipazione dei cittadini all'elaborazione e al controllo delle informazioni»³⁸.

È da tali considerazioni, peraltro non disconosciute da larga parte della dottrina, che si può ricavare una nozione di «diritto all'informazione» non esclusivamente derivata da una concezione «passiva» dell'art. 21 Cost., ma di un diritto che trova autonoma legittimazione non solo in relazione a tale disposizione costituzionale, ma anche e soprattutto «nei principi costituzionali di una democrazia e di uno Stato sociale fondato sulla partecipazione e sul pluralismo, sulla trasparenza della *res pubblica* [...] che si radica nella tutela e soddisfazione dei bisogni primari dei cittadini più deboli, rispetto ai quali il diritto all'informazione è strumentale alla soddisfazione dei bisogni sociali elementari»³⁹.

Nonostante la formale “copertura” costituzionale di cui gode la libertà d'informazione e, di riflesso, i diritti sopra esplicitati ad essa connessi, nella Carta fondamentale della Repubblica non c'è traccia di una espressa garanzia connessa alle tematiche oggetto del presente esame, concernente i rapporti tra cittadini e amministrazioni pubbliche. Se è vero che il Costituente si è preoccupato di fornire adeguata tutela alla libertà di comunicazione e d'informazione, altrettanto vero è che nulla ha formalmente previsto in ordine alla garanzia, per i cittadini, di partecipare alla vita politico-amministrativa del Paese attraverso una adeguata conoscenza dell'amministrazione pubblica e della relativa attività di cui essa si rende protagonista.

Le considerazioni sinora svolte hanno consentito di isolare la nozione di «diritto all'informazione». È necessario, ora, trarre da tale contesto una più settoriale esplicitazione di questo diritto, quella concernente il «diritto all'informazione pubblica», qualificabile, dunque, in rapporto di specie a *genus*, rispetto al più generale concetto fino ad ora affrontato⁴⁰.

«Diritto all'informazione» è, infatti, una locuzione che si riferisce ad un ampio ambito di situazioni socio-giuridiche dalle quali si possono estrapolare diverse caratterizzazioni della situazione giuridica in parola. Così, come presentato in precedenza, il diritto all'informazione allude ad una «generalissima» pretesa d'informazione da parte di soggetti dell'ordinamento che abbisogna di puntuali specificazioni e contestualizzazioni in riferimento alle distinte fattispecie nella quale viene considerato.

La giurisprudenza amministrativa spesso, però, è incline a considerare la pretesa informazionale dei cittadini nei confronti delle istituzioni pubbliche come una manifestazione del diritto all'informazione senza specificarne ulteriori caratteristiche e peculiarità⁴¹. Sembrerebbe, invece, necessario isolare un preciso «sotto-insieme» del

³⁸ P. BARILE, *Diritti dell'uomo*, cit., 235.

³⁹ E. BOCCHINI, *La prospettiva giuridico-istituzionale*, cit., 69.

⁴⁰ A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, cit., 492: «La libertà d'informazione come principio, peraltro, determina il necessario rinnovamento del sistema: dagli incentivi all'informazione, alla ristrutturazione dell'organizzazione statale secondo ampi schemi di pubblicità, alla conseguente nuova formulazione della disciplina dei segreti».

⁴¹ Vedi *infra*.

diritto in parola, che si riferisca essenzialmente allo scambio o alla mera presentazione di informazioni, posta in essere da soggetti dei quali almeno uno avente veste pubblicistica ed aventi ad oggetto tematiche riconducibili alla cura di interessi pubblici.

Tale delimitazione identifica un «diritto all'informazione pubblica» che trova, nell'analisi ermeneutica del dettato costituzionale, un'autonoma collocazione tra quei diritti fondamentali caratterizzanti il sistema democratico italiano e la relativa forma di Stato.

Conforta, in tale analisi, ancora l'interpretazione dottrinale tesa nell'affermare che tale «profilo della libertà [il diritto all'informazione rispetto alla libertà di informazione] è dunque un "diritto sociale", un "interesse diffuso", affine al "diritto" alla salute, all'ambiente salubre, alla difesa dei consumatori. All'attuazione di questa libertà sono dirette quelle norme che impongono a particolari soggetti o enti pubblici il "dovere" di fornire informazioni ai cittadini»⁴².

Ciò fa trasparire una differenziazione (in termini non solo teleologici ma giuridici) tra l'«informazione» che forma l'oggetto del diritto alla generale acquisizione della conoscenza di cui si è fin qui trattato, e quella particolare «informazione» *dovuta* dai pubblici poteri ai consociati. Il che si inserisce in un contesto particolare che vede soggetti protagonisti i cittadini e le amministrazioni pubbliche, e non un qualsiasi, indeterminato soggetto esercitante il proprio diritto di libera espressione del pensiero.

Dalla disamina dei diritti che maggiormente sono stati interessati dai processi innovativi dell'ordinamento giuridico italiano (ad es., alla riservatezza, all'ambiente, ecc.) si rileva che, un'interpretazione contestualizzata delle norme desunte dalla Carta fondamentale, attraverso l'analisi del combinato disposto che interessa diversi articoli della stessa, consente di apprezzare come il diritto all'informazione pubblica possa considerarsi parte fondamentale del diritto pubblico, nell'economia dei rapporti tra poteri pubblici e cittadini e nell'ambito relazionale tra gli stessi organismi pubblici. L'operazione euristica che conduce all'esaltazione del diritto all'informazione pubblica nell'ordinamento vigente, si riconnette alla necessità di applicare quella "Costituzione materiale"⁴³ capace di cogliere le modificazioni

⁴² P. BARILE, *Diritti dell'uomo*, cit., 235.

⁴³ *Costituzione in senso formale e Costituzione in senso materiale* sono due concetti giuspubblicistici che hanno animato prevalentemente il dibattito della dottrina classica del diritto pubblico. Per C. MORTATI (*Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. I, Ed. aggiornata a cura di F. MODUGNO, A. BALDASSARE e C. MEZZANOTTE, Padova, 1991): «nell'ordine delle idee di una raffigurazione della costituzione che colleghi strettamente in sé la società e lo Stato, è da ribadire quanto si è detto sull'esigenza che la prima sia intesa come entità già in sé dotata di una propria struttura, in quanto ordinata secondo un particolare assetto in cui confluiscono, accanto ad un sistema di rapporti economici, fattori vari di rafforzamento di indole culturale, religioso, ecc., che trova espressione in una particolare visione politica, cioè in un certo modo d'intendere e di avvertire il bene comune e risultati sostenute da un insieme di forze collettive che siano portatrici della visione stessa e riescano a farla prevalere dando vita a rapporti di sopra e sotto-ordinazione, cioè ad un vero assetto fondamentale, che si può chiamare "costituzione materiale" per distinguerla da quella cui si dà il nome di "formale", per indicare il conferimento di una specifica forma consistente nella raccolta, in uno o più documenti scritti, delle norme che si intendono collocare al sommo della gerarchia delle fonti» (31). Altrettanto importante, nel MORTATI, è l'individuazione di una

intervenute nel sistema giuridico in misura maggiore dell'apprezzamento desumibile dai "rigidi" e, in parte, anacronistici schemi dettati da una Costituzione formale, che mira sì a garantire un assetto istituzionale democratico, ma che, forse, abbisognerebbe di qualche piccolo intervento di *maquillage* per essere adeguata alle esigenze della società del XXI secolo⁴⁴. In questa sede, accogliendo la concezione di "costituzione materiale" elaborata dal Mortati, si può includere in essa, tra i principi fondamentali che ne costituiscono l'ossatura, anche il diritto all'informazione che,

"costituzione sostanziale" (concetto che l'A. riprende dal LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1970, 203) e da lui stesso, (*Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, 1962, 169) «avendo cioè riguardo alla determinazione delle materie che, per il loro contenuto tipico, assumono rilievo costituzionale e si uniformano al trattamento proprio delle norme costituzionali, pur se non siano da queste espressamente considerate. E' infatti la costituzione materiale che, come pone un ordine fra i valori consacrati nella carta costituzionale, così offre un criterio per la determinazione di materie intrinsecamente costituzionali». Cfr. C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940; S. BONFIGLIO, *Costituzione e forma di governo nel processo di integrazione europea*, Roma, 2001, 33 ss. Anche T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, ed. aggiornata, Milano, 1997, 28, rielabora il concetto mortatiano di costituzione materiale (in particolare riferendosi a C. MORTATI, *Corso di diritto costituzionale italiano e comparato*, Roma, 1958, 59) affermando che «la costituzione in senso materiale si identifica "nelle forze politicamente organizzate del gruppo sociale che in un determinato momento storico riescono ad interpretare attivamente l'interesse generale della comunità politica". La costituzione materiale rappresenta per il MORTATI la fonte giuridica primigenia ed è essa stessa giuridica per eccellenza, "in quanto è quella dalla quale trarre il criterio per potere imprimere il carattere della giuridicità a tutto il sistema degli atti successivi attraverso i quali si svolge" [...] Funzione della costituzione materiale è quella di identificare quelle norme nelle quali sono sanciti i principi fondamentali di un determinato ordinamento, principi di natura che, se sovvertiti, lo stesso ordinamento cessa di esistere». Di "costituzione in senso sostanziale" tratta anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970, 93, precisando «che a certi principi si riconosce, in un dato momento, carattere e principi supremi o *fondamentali*». Nella dottrina kelseniana (H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, cit., 252), invece, la "costituzione materiale" è intesa come "insieme delle norme sulla legislazione", «con questo termine si indica la norma positiva o le norme positive da cui è regolata la produzione delle norme giuridiche generali [...] Dalla costituzione in senso materiale bisogna distinguere la costituzione in senso formale, cioè quel documento definito come "costituzione" che, come costituzione scritta, non contiene soltanto norme regolanti la produzione di norme generali, cioè la legislazione, ma anche norme riferentisi ad altri oggetti politicamente rilevanti, ed inoltre, disposizioni in base alle quali le norme contenute in questo documento costituzionale possono essere abrogate o modificate non come semplici leggi, bensì soltanto con un procedimento particolare ed a condizioni più gravose».

⁴⁴ «Per diversi decenni la pubblica amministrazione si è conformata alla progressiva inclusione di interessi secondo i dettami della costituzione materiale dello stato pluriclasse, sia in ragione dell'espansione legislativa dei compiti pubblici, sia in ragione dell'apertura della stessa amministrazione all'intervento di gruppi e interessi presenti nella società [sussidiarietà orizzontale]. Ancora agli inizi degli anni novanta si poteva così affermare in dottrina che l'amministrazione italiana si caratterizzi per una "elevata permeabilità" che "consente però a tutti gli interessi, non appena raggiunta una certa dimensione, di essere ascoltati" [qui la citazione è riferita a S. CASSESE, *Amministrazione pubblica ed interessi in Italia*, in *Diritto e società*, 1992, 226]», M. MAZZAMUTO, *La riduzione*, cit., 191. L'A. espone in misura critica la «pan-competenza» dell'amministrazione per qualsiasi interesse avente un seppur minimo risvolto pubblico. Qui, invece, si vuole sottolineare come l'emersione di interessi con caratterizzazione «pubblica» siano destinati, giustamente, ad essere accolti nella tutela garantita dai poteri pubblici. Sarà, in seguito, una valutazione più approfondita dei diversi interessi considerati che porterà ad una dismissione, o meno, degli stessi dalla diretta gestione della «*mano pubblica*» verso una «autoregolamentazione» assicurata dal mercato o in direzione di quella sussidiarietà orizzontale che consente ai privati di surrogare l'ente pubblico nel perseguimento di interessi che mantengono, comunque, la propria caratterizzazione pubblica.

come tale, è imprescindibile per la definizione del sistema democratico-pluralista italiano.

Nella considerazione del fatto che il citato mutamento dei rapporti tra i soggetti dell'ordinamento ha consentito di colmare, almeno parzialmente, il «dislivello» giuridico storicamente esistente tra “amministrazione” ed “amministrati”, è di conseguenza fondamentale cogliere le modificazioni che necessariamente devono coinvolgere i canali e le modalità comunicazionali che interessano tali rapporti.

Come già sottolineato dalla dottrina non basta la suesposta interpretazione «estensiva» dell'art. 21 Cost. per fornire al diritto all'informazione pubblica ed al principio di pubblicità dell'agire dei pubblici poteri una solida investitura costituzionale né, tantomeno, il richiamo e la combinazione con gli articoli 64 (pubblicità dei lavori delle Camere), 73 (pubblicazione delle leggi) e 97 (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione)⁴⁵. Proprio tale, ultimo precetto costituzionale è, comunque, quello che maggiormente sostiene l'importanza della pubblicità dell'agire delle amministrazioni pubbliche, in considerazione della necessaria garanzia di quei principi di trasparenza e imparzialità che sono oggi posti ad imprescindibile fondamento dell'operato degli organi amministrativi. Le basi costituzionali del diritto all'informazione pubblica possono, altresì, ricondursi alle disposizioni poste a salvaguardia del principio democratico della Repubblica (art. 1), della garanzia dei diritti della personalità (art. 2) e dell'imparzialità (art. 3), sino a ricomprendere anche la garanzia dell'associazionismo per fini politici (art. 49).

In tale ottica, «la disciplina delle “pretese” ad acquisire tutte le notizie in mano pubblica non coperte da segreto deriva, a parere unanime, dal complesso delle norme costituzionali relative al rapporto tra cittadini e Stato, ossia dalla configurazione del rapporto autorità-libertà nell'ordinamento democratico»⁴⁶.

3. Il «depotenziamento» dei pubblici poteri nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico.

Al fine di meglio comprendere la contestualizzazione storica del riconoscimento dell'importanza del diritto all'informazione pubblica, è utile rilevare, brevemente, le tappe principali che hanno condotto ad una maggiore *democratizzazione* dell'agire dei pubblici poteri.

Il periodo del secondo dopoguerra, sino agli anni '90, è ancora caratterizzato dalla concezione di uno Stato che esercita le proprie funzioni per mezzo di comportamenti quasi esclusivamente autoritari, e che regola i rapporti con i propri amministrati da

⁴⁵ P. MARSOCCI, *La comunicazione delle istituzioni pubbliche*, in E. COLARULLO (a cura di), *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Torino, 2003, 111; IDEM, *Poteri e pubblicità*, cit., 111 ss.

⁴⁶ P. MARSOCCI, *La comunicazione delle istituzioni pubbliche*, cit., 112: «Però, mentre secondo una prima opinione essa costituisce la concretizzazione di un vero principio costituzionale (Loiodice), e dunque si deve parlare di un diritto soggettivo immediatamente esercitabile e direttamente tutelato, altra dottrina ritiene si possa prefigurare solo una generica pretesa a che la pubblica amministrazione sia tendenzialmente aperta, nelle varie fasi deliberative, alla conoscenza dei suoi comportamenti da parte dei cittadini (Pace)».

una posizione di sovraordinazione, considerando questi ultimi alla stregua di "cittadini-sudditi"⁴⁷. Il diritto amministrativo si fonda, sino all'ultimo decennio del XX secolo, quasi totalmente sul "paradigma bipolare", cioè sulla asimmetria giuridica che incide nella regolamentazione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche e cittadini (con netta predominanza delle prime sui secondi)⁴⁸. È ancora di piena attualità il risalente insegnamento della dottrina classica volto a rilevare che «i soggetti, nel campo del diritto amministrativo possono essere di diverse specie e si possono classificare da diversi punti di vista. Ma la distinzione che ci sembra fondamentale e a cui quindi occorre subordinare le altre, è quella fra soggetti attivi e

⁴⁷ Per una ricostruzione della scienza del diritto amministrativo, e sulla sua evoluzione, si rinvia a M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo, Parte prima – Premesse generali*, Milano, 1993, 3 ss.; L. MANNARI – B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, 2001; G. MELIS, *La storia del diritto amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, 95 ss.; M. S. GIANNINI, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini*, 1973, 179 ss.; S. CASSESE, *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*, in IDEM (cura di), *Trattato*, cit.; L. TORCHIA, *La Scienza del diritto amministrativo*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 2001, 1105 ss., lavoro nel quale l'A. cita F. BENVENUTI, *Gli studi di diritto amministrativo*, in *Archivio Isap*, Milano, 1962, II, il quale dichiara che «la scienza del diritto amministrativo è strettamente legata nel suo sviluppo alle condizioni politiche e in particolare al progresso civile del Paese [...] deve adeguarsi alle condizioni politiche, temperando gli interessi astrattamente dogmatici con l'attenzione per le esigenze della realtà», mentre in merito al diritto amministrativo afferma che «il diritto amministrativo deve diventare non una teoria generale valida sul piano di puro logicismo, ma deve essere sempre più il diritto della pubblica amministrazione e, attraverso la espressione giuridica, deve avere sensibilità per i problemi di fondo che non sono oggi quelli del rigore o del valore di un ordinamento, ma quelli che vengono incessantemente ponendo le mutevoli condizioni politiche, economiche e sociali, pur in una loro superiore e più ideale visione»; S. CASSESE, *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, 27 ss.

⁴⁸ La locuzione "paradigma bipolare" è utilizzata da S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, *ivi*, 2001, 602, per definire quello che G. ARENA, *Comunicazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Quaderni – Rivista trimestrale del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dip. Politiche Fiscali*, Roma, n. 2/2002, 15, indica come «binomio sul quale è basato - e tuttora in gran parte si basa - il rapporto fra amministrazioni pubbliche e cittadini». Le due citazioni riprendono gli insegnamenti di S. ROMANO, *Corso di Diritto Amministrativo*, Padova, 1937, 81. G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, Relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma 7-8 febbraio 2003, in <http://www.astridonline.it>, precisa che «la più consueta modalità di rapporto fra amministrazioni e cittadini vede questi ultimi unicamente nel ruolo di amministrati, utenti, pazienti, assistiti, clienti, tutti termini utilizzati non a caso per indicare che nell'ambito del paradigma bipolare l'amministrazione può presentarsi sia come potere, sia come prestazione, ma in ogni caso il destinatario della sua azione è comunque sempre un soggetto passivo, mero destinatario dell'intervento pubblico, sia esso un'autorizzazione, una pensione o una terapia. Nel prosieguo del saggio in oggetto, l'A. illustra, altresì, il paradosso dell'«agente» e del «principale», precisando che «il rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione può essere letto come il rapporto fra un "principale" (i cittadini) e un "agente" (le amministrazioni), nell'ambito del quale le amministrazioni operano per conto e nell'interesse dei cittadini-principali [in nota viene citato G. CORSO, *L'attività amministrativa*, Torino, 2000, 3]. Come nel paradigma bipolare, anche in questo caso c'è una netta separazione tra il titolare dell'interesse (il cittadino-principale) ed i soggetti preposti alla soddisfazione di tale interesse (le amministrazioni agenti); queste ultime, anche secondo questo schema, operano nell'interesse altrui, non nel proprio; inoltre, sebbene in teoria qualificati come "principali", i cittadini in realtà sono in una posizione passiva e subordinata rispetto alle amministrazioni, esattamente come nei rapporti fondati sul tradizionale paradigma bipolare».

soggetti passivi della potestà amministrativa»⁴⁹. La dottrina più recente, invece, torna a sottolineare che «nelle comunità statuali attuali (Stato comunità), da un lato vi sono le autorità pubbliche, che si esprimono nello Stato organizzazione, dall'altro le persone, o soggetti privati, o cittadini, le quali possiedono alcuni diritti fondamentali⁵⁰. Vi sono, perciò, nelle comunità statuali, due forze, l'autorità e la libertà, le quali hanno centri di appoggio e di espressione»⁵¹.

I processi di cambiamento della società civile, accompagnati dalla contestuale evoluzione dell'ordinamento giuridico, hanno condotto, oggi, alla diminuzione del «dislivello» tra poteri pubblici e cittadini⁵², conducendo sino ad un sistema nel quale gli amministrati sono parte integrante dei processi di amministrazione⁵³ e non ne subiscono esclusivamente le conseguenze⁵⁴.

A scardinare i principi autoritari e impositivi dell'amministrazione ha fortemente contribuito, altresì, la puntuale disciplina del procedimento amministrativo, avvenuta con la legge n. 241 del 1990, che ha sancito formalmente il *modus operandi* delle amministrazioni pubbliche, circoscrivendone l'azione entro confini comportamentali espressamente indicati dalla legge⁵⁵. Già in precedenza

⁴⁹ S. ROMANO, *Corso*, cit., 81.

⁵⁰ G. ARENA, *Il principio*, cit.

⁵¹ M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000, 5: «i rapporti tra l'individuo e la collettività sono stati caratterizzati dalla preminenza della seconda sul primo, dell'intero rispetto alla parte. E' dunque comprensibile che ad un siffatto principio della filosofia politica sia corrisposta l'idea del primato dell'interesse generale e della sua contrapposizione agli interessi particolari, nonché una tendenziale configurazione totalizzante, e dunque autoritaria, dei rapporti tra individuo e società».

⁵² G. BERTI, *Amministrazione e Costituzione*, in *La pubblica amministrazione nella Costituzione. Riflessioni e indicazioni di riforma*. Atti del XXXIX Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione, Milano, 1995, 11 ss.; V. CAIANIELLO, *Il cittadino e la trasformazione dello Stato*, in *Il cittadino e la pubblica amministrazione dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*. Atti del XXXVI Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione, Milano, 1993, 7 ss.; in tale scritto l'A. rileva il superamento dell'imperatività nel perseguimento dell'interesse pubblico a vantaggio di «modelli alternativi che riescano a realizzare gli stessi fini». Cfr. F. BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in (a cura di) G. MARONGIU e G.C. DE MARTIN, *Democrazia e amministrazione*, in ricordo di Vittorio Bachelet, Milano, 1992, 22, «il vero principio della democrazia non sta tanto nella contrapposizione tra Stato e cittadino ma nella compenetrazione del cittadino nello Stato»; G.C. DE MARTIN, *La nuova fisionomia dell'amministrazione tra principi costituzionali e riforme*, in (a cura di) G. MARONGIU e G.C. DE MARTIN, *Democrazia e amministrazione*, in ricordo di Vittorio Bachelet, cit., 61 ss.

⁵³ G. MELONI, *La partecipazione dei cittadini all'amministrazione*, in (a cura di) G. MARONGIU e G.C. DE MARTIN, *Democrazia e amministrazione*, in ricordo di Vittorio Bachelet, cit., 241 ss.

⁵⁴ Cfr. G. ARENA, *Da utenti a cittadini*, in L. BIFULCO, O. DE LEONARDIS, *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Milano, 1997. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994; A. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Studi in onore di Vittorio Bachelet*, I, Milano, 1987, 554: «un'altra evoluzione di grande momento e notissima dei caratteri dell'azione amministrativa, che ha una forte e diretta incidenza sul rapporto che il cittadino ha con essa, è costituita dall'attenuazione dei suoi profili autoritari, dalla loro sostituzione con moduli di comportamento di tipo consensuale».

⁵⁵ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2001, 384: «il procedimento amministrativo costituisce oggi uno dei momenti cruciali nel rapporto tra l'amministrazione e i cittadini in considerazione dell'indiscutibile centralità che esso ha assunto nel contesto dell'attività degli enti pubblici, tanto da essere configurato, in termini di ricostruzione sistematica, alla stregua di «forma della funzione» amministrativa [secondo la nota locuzione coniata da F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa*,

all'emanazione di detta legge, era stata identificata una particolare categoria di interessi, c.d. «procedimentali», concernenti la situazione giuridica soggettiva dei partecipanti all'azione amministrativa, di chi potesse vantare, comunque, un interesse giuridicamente rilevante all'interno del procedimento stesso. Tale tipologia di interessi si riferisce al momento precedente l'effettiva incisione della sfera giuridica dei destinatari da parte dei provvedimenti amministrativi (non viene coinvolto direttamente, dunque, il bene che sarà oggetto del futuro provvedimento), e concerne la valutazione di interessi precipui nella fase prettamente procedimentale condotta dalla pubblica amministrazione procedente⁵⁶. Per una parte della dottrina «gli interessi procedimentali entrano così a far parte della teoria delle situazioni giuridiche del diritto amministrativo. Essi [vengono] delineati come quelle situazioni non attinenti direttamente a beni, ma procedimenti “nei quali si valuta e si giudica

procedimento, processo, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 118, il quale scrive che: “il procedimento è manifestazione della funzione, così come l'atto è la manifestazione del risultato di quella funzione. Talché, per questa qualificazione, mi sembra possibile dire [...] che il procedimento è il fenomeno che si produce ad ogni esplicazione della funzione]. V. anche M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002, 3 ss.; R. LOMBARDI, *La comunicazione di avvio del procedimento amministrativo nelle pronunce giurisprudenziali*, in *Foro amministrativo*, TAR, 2002, 785: “il procedimento non costituisce soltanto una forma di esternazione di una funzione e cioè il farsi del potere contenuto in una norma, ma qualcosa di più, ossia una legalizzazione della prassi amministrativa e come mezzo per una limitazione dei poteri del governo. Il procedimento acquista una funzione di efficienza, di ampliamento del giudizio sul merito dell'attività amministrativa, di rottura con un sistema di tipo burocratico ed esclusivamente burocratico, di introduzione del principio di «coamministrazione»”; G. PASTORI, *Le trasformazioni del procedimento amministrativo*, in *Diritto e società*, 1996, 484 ss. In materia di procedimento amministrativo, oltre alle relative sezioni presenti nei diversi manuali di diritto amministrativo, si segnalano, tra i numerosi contributi della dottrina: A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940; M. S. GIANNINI, *I procedimenti amministrativi*, in *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, 91 ss.; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1988; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato, cit.*, 927 ss.; S. CASSESE, *Il Procedimento*, in *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 304 ss.; F. CARINGELLA, *Il procedimento amministrativo*, in *Il diritto amministrativo*, Napoli, 2001, 563 ss.; S. CASSESE, *Il procedimento amministrativo tra modello partecipativo e modello «neoclassico»*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, Padova, 1993; M. A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano, 2000; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA, (a cura di), *Diritto amministrativo*, Milano, 1998; R. VILLATA e G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, 1999, 600 ss.; G. CORSO, *Il procedimento*, in *L'attività amministrativa*, Torino, 1999, 81 ss.; O. SEPE, *Partecipazione e garantismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, 331 ss.; G. PASTORI, *Partecipazione e informazione nell'amministrazione locale: dalla legge 142 del 1990 alla 241 del 1990*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1992, 19 ss.; R. CARANTA, L. FERRARIS, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1999; A. ANDREANI, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella legge 241 del 1990*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1992, 655 ss.; A. ZITO, *Le pretese partecipativa del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996; T. DI NITTO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, 731 ss.

⁵⁶ M. OCCHIENA, *ult. op. cit.*, 84-85: «gli interessi procedimentali hanno dunque ad oggetto non il bene coinvolto dall'esercizio del potere amministrativo, bensì il modo di esercizio dell'azione amministrativa *secundum legem*». L'A. riprende la costruzione teorica sugli «interessi procedimentali» proposta da M.S. GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, II, in *Rivista diritto processuale*, 1964 e da A. PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo. II. L'accertamento del rapporto e l'esecuzione della sentenza*, Milano, 1962. V. anche M. CLARICH, *Giudicato e potere amministrativo*, Padova, 1989.

intorno a pretese concernenti interessi della vita", che però restano in secondo piano in quanto non direttamente incisi dall'azione amministrativa»⁵⁷.

La stessa pubblica amministrazione, nell'ultimo ventennio, si è resa protagonista del passaggio da una forma comportamentale fondata sulla mera aderenza ai principi di legittimità (a volte a discapito della qualità del proprio operato), ad una attività amministrativa non più "ingessata" dall'assillante rispetto (peraltro sempre dovuto) del principio di legalità espresso nell'art. 97 della Costituzione, ma attenta, anche, all'ottimale raggiungimento degli obiettivi caratterizzanti l'esercizio delle proprie funzioni⁵⁸. Tutto ciò ha prodotto, di seguito, l'insorgere di una nuova filosofia d'intendere l'operato delle amministrazioni pubbliche⁵⁹, anche per ciò che concerne la valutazione dell'attività delle stesse, giudicato che risponde non più a criteri esclusivamente formalistici, ma fa riferimento anche (o forse "soprattutto", si dovrebbe dire) a canoni di efficienza ed efficacia⁶⁰. A tal proposito, ad esempio, di enorme rilevanza è stata l'introduzione di «carte dei servizi pubblici» nel panorama dello *strumentario* a disposizione dei cittadini-utenti nei confronti delle amministrazioni erogatrici di servizi pubblici, cosicché «mediante l'adozione di siffatti strumenti si dovrebbero conseguire, ad un tempo, una migliore efficienza nella erogazione dei servizi [pubblici], anche attraverso un loro costante

⁵⁷ M. OCCHIENA, *op. cit.*, 85. Lo stesso autore aggiunge che «configurato come situazione giuridica che si attua in un rapporto e che si concreta con l'esercizio di poteri strumentali che si estrinsecano con tutta la serie di atti (di realizzazione dell'interesse legittimo), stabiliti dalla legge, che il privato può porre in essere nel corso della procedura amministrativa, l'interesse legittimo perse in tal modo connotazione unitaria e venne scomposto in diverse sottocategorie. Venne infatti posto il problema se "non esistevano più specie di diversi modi di tutela di interessi della vita". Per questa via, traendo spunto dalla prassi operativa, si giunse ad "isolare tre specie di interessi protetti": gli interessi di mera legittimazione, gli interessi legittimi e gli interessi procedimentali [GIANNINI]». Ancora sugli interessi procedimentali, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, *cit.*, 197.

⁵⁸ E. F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002: «all'amministrazione per "atti" comincia lentamente ad affiancarsi un'amministrazione per "obiettivi", dalla quale la società civile attende risultati. Questo fattore di trasformazione si accompagna, in un rapporto di causa ed effetto, ad un altro importante fenomeno consistente nell'emersione di una nuova soggettività giuridica, costituita dalla categoria dei cittadini-utenti, non più passivi destinatari degli atti di amministrazione, ma co-protagonisti dell'amministrazione pubblica che si configura, adesso, come uno spazio di libertà nel quale i poteri pubblici si incontrano con la società civile (per tutti BERTI, *Amministrazione e costituzione*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 455 ss.)».

⁵⁹ Cfr. L. FIORENTINO e M. PACINI (a cura di), *La modernizzazione dello Stato*, Milano, 2002.

⁶⁰ G. COGLIANDRO, *Gli indicatori di efficacia e di efficienza dell'attività amministrativa*, *Introduzione*, in *Riv. trim. sc. dell'amm.*, n. 2, 1996, 8: «Il limite più vistoso di quel modello [del formalismo giuridico] era comunque costituito dall'insufficienza del parametro di riferimento, che si incentrava sulla sola legittimità. Negligendosi che le amministrazioni pubbliche non nascono per osservare le leggi, ma per raggiungere obiettivi, perseguire interessi pubblici, soddisfare bisogni collettivi, risolvere problemi della collettività, dare risposte appropriate ai cittadini. Certo, nel rispetto della legge, che, però, si badi, non rappresenta lo scopo ultimo, la *causa finale* dell'amministrazione, ma solo vincolo dell'azione. Donde la conclusione che la legittimità è una condizione *necessaria* ma *non sufficiente*, il controllo dovendo essere esteso pure alla valutazione dei risultati dell'attività amministrativa; conclusione, questa difficilmente contestabile, sol che si desideri che, in base all'esperienza comune, sin qui peraltro disattesa, conforme a legge, ossia legittimo, non significa necessariamente conforme agli interessi generali, ossia utile. Invero, un atto di gestione può essere a) *utile e legittimo*, ma anche b) *legittimo* sebbene *non utile*, così come può essere c) *utile* ma *non legittimo* e addirittura d) *né utile né legittimo*».

“monitoraggio”, ed un sensibile aumento delle garanzie degli utenti, in termini sia di partecipazione alla procedura di erogazione, sia di vera e propria soddisfazione circa le prestazioni offerte dal gestore [...] Tale documento si prefigge come scopo fondamentale di spiegare come offrire al fruitore di servizi erogati dalla P.A. alcuni strumenti di tutela diversi da quelli tradizionalmente a disposizione del cittadino destinatario di atti espressione della c.d. “amministrazione di regolazione”»⁶¹.

Anche al fine di «preservare» i principi dell'imparzialità e del buon andamento espressi in Costituzione⁶², il legislatore delegato del '93⁶³, ha deciso di operare una netta distinzione tra l'attività connotata da una caratterizzazione pienamente politica (di indirizzo e di controllo) e quella direttamente connessa all'esercizio diretto dell'azione amministrativa (formalmente incidente nella sfera giuridica dei destinatari di provvedimenti).

L'esercizio autoritario del potere pubblico segna il passo, lasciando la disciplina di numerose competenze pubbliche al diritto comune⁶⁴, mentre si assiste quasi ad una

⁶¹ G. D. DI SAN LUCA, *Le carte dei servizi pubblici*, in IDEM, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Napoli, 2003, 401. Nel testo l'A. ripercorre l'evoluzione del nuovo istituto introdotto per garantire ulteriormente la tutela dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche (e dei privati esercenti funzioni pubbliche) nella loro veste di erogatori di servizi di pubblica utilità, «solo attraverso la concorrenza l'utente è messo in condizioni di premiare i gestori che lo soddisfano e di penalizzare quelli che non lo fanno». I principi cardine ispiratori delle carte dei servizi, sono quelli dell'*uguaglianza*, dell'*imparzialità*, della *partecipazione*, dell'*efficienza* e dell'*efficacia*, già previsti in Costituzione o nella legge sul procedimento amministrativo, ai quali si aggiungono quelli «pensati in modo precipuo per l'amministrazione di erogazione: la *continuità* ed il *diritto di scelta*» (407). Quanto sopra esposto riceve una formale investitura di diritto positivo con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del gennaio 1994, ma soprattutto con il D.L. 12 maggio 1995, n. 163, convertito in legge 11 luglio 1995, n. 273, il quale prevede «l'obbligo degli enti erogatori di adottare carte dei servizi pubblici, sulla base dei principi e delle regole contenute nella suddetta Direttiva [...] dandone adeguata pubblicità agli utenti e comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica». Segue l'emanazione della legge 14 novembre 1995, n. 481 «che si propone di garantire la concorrenza, l'efficienza e la qualità dei servizi di pubblica utilità, attraverso l'istituzione di due Autorità di regolazione, competenti, rispettivamente, per l'energia elettrica e il gas, e per le telecomunicazioni, le quali operano in piena autonomia di giudizio e di valutazione [...] La normativa in tema di carte dei servizi subisce una ulteriore evoluzione con il D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 [emanato in base alla delega contenuta nell'art. 11, della legge 59/97]» (425). Di «tutela dell'utenza», in tema di carte di servizi, tratta anche F. CARINGELLA, op. cit., 963: «Questa forma di tutela trova la sua più piena espressione nella carta dei servizi, documento esplicativo simile ad un provvedimento organizzatorio, emanato da ogni amministrazione che rende servizi alla cittadinanza, in ossequio ai dettami della *trasparenza* e dell'*efficienza*, diffusamente pubblicizzato. Tale documento assolve alla duplice funzione di specificare l'oggetto dell'attività del prestatore di servizi, le modalità specifiche del relativo svolgimento ed eventualmente i responsabili di un determinato ramo di attività (funzione esplicativa) e conseguentemente di far sorgere, in quanto atto di impegno ufficiale, *quantomeno una legittima pretesa all'osservanza delle promesse fatte* agli utenti (funzione garantista)». Cfr. sul tema, S. BATTINI, G. VESPERINI, *La carta dei servizi pubblici*, Rimini, 1997. Più dettagliatamente, sul tema della regolazione in connessione con la comunicazione pubblica, M. DE BENEDETTO, *La comunicazione pubblica e l'attività di regolazione*, *Rivista trimestrale del Ministero dell'Economia e delle Finanze*, cit., 34.

⁶² G. D'ALESSIO, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Ancona, 1993.

⁶³ A seguito del d. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

⁶⁴ M.S. GIANNINI, *L'amministrazione per accordi*, in IDEM, *Diritto Amministrativo*, cit., 342.

sorta di *democratizzazione* dell'amministrazione pubblica⁶⁵ chiamata a *contrattare*⁶⁶ invece che ad *imporre*, a *dialogare*⁶⁷ piuttosto che a *comandare*⁶⁸. Basti pensare alla privatizzazione del pubblico impiego, dove la necessità di riformare un settore "nevralgico" dell'amministrazione ha condotto all'assoggettamento al diritto comune dei dipendenti facenti capi ad ampi settori lavoristici pubblici⁶⁹.

L'avvicinamento del "pubblico" al "privato", ed il relativo cambiamento concettuale dell'assetto dei rapporti intercorrenti tra i due diversi settori hanno, altresì, condotto all'esigenza di prevedere organismi posti in posizione di garanzia delle prerogative dei diversi attori dell'*arena pubblica*⁷⁰, in qualità di "terzi" regolatori garanti del sistema⁷¹: le autorità amministrative indipendenti. In questa sede sarà sufficiente richiamare l'attenzione su detti organismi in relazione all'importanza della loro istituzione per ciò che concerne le nuove forme di tutela fornite dall'ordinamento giuridico ai consociati, in merito all'attività di erogazione di prestazioni da parte di enti pubblici e privati (es. Autorità per l'energia), a tutela dei "nuovi diritti" (es. Garante per la protezione dei dati personali, ma anche, per ciò che concerne il diritto all'informazione e della comunicazione l'Autorità garante per le comunicazioni), a tutela del sistema economico interessato da forme di «neoliberalismo» (*Antitrust*). Di dette Autorità è da porre in risalto il loro carattere di *indipendenza* funzionale dai poteri classici di direzione politica dello Stato, il legislativo e l'esecutivo. Ciò testimonia la tendenza in atto di «assimilazione» delle posizioni giuridiche di poteri pubblici e privati cittadini (e imprese), che vengono

⁶⁵ F. BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione*, cit., 28: «è la trasformazione dell'amministrazione in senso democratico che costituisce il punto di forza per la trasformazione dello Stato in senso ugualmente democratico».

⁶⁶ G.C. DE MARTIN, *La nuova fisionomia dell'amministrazione*, cit., 72: «sembra consolidarsi l'idea della partecipazione come compenetrazione dei cittadini nell'amministrazione, più che mero coinvolgimento [...], che aprirebbe una reale possibilità di sviluppo di quella che può essere qualificata come l'amministrazione consensuale o per accordi, procedimentalizzata in una chiave anche "neocontrattualistica", basata su strumenti non necessariamente autoritativi di regolazione dei rapporti tra cittadino e amministrazione». Sul tema v. anche S. CASSESE, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, 124 ss.; F. CARINGELLA, *La contrattualizzazione dell'azione amministrativa*, in IDEM, *Percorsi monografici di diritto amministrativo*, Napoli, 2002, 643 ss..

⁶⁷ Emblematica è l'istituzione degli Uffici relazione con il pubblico avvenuta per mezzo dell'art. 12 del d. lsg. 29/93, poi confluito nell'art. 11 del d. lgs. 165/2001.

⁶⁸ Ciò avviene anche in base alla mutata politica generale posta in essere dai poteri pubblici nell'ambito della gestione degli interessi generali. Difatti, M. MAZZAMUTO, *La riduzione*, cit., 189-190: «l'analisi dei rapporti tra mercato ed intervento pubblico ha mostrato una rilevante tendenza alla soppressione delle regolazioni finalistiche. Sotto questo profilo, il campo economico rimane allo stato il luogo principale di derubricazione di determinate finalità dal novero degli interessi pubblici. Di recente l'ordinamento si è tuttavia dotato di alcuni strumenti di carattere generale che potrebbero preludere ad una più ampia dismissione di compiti pubblici [...] non è facile prevedere se al di fuori della liberalizzazione dei mercati si avrà una effettiva dismissione dei compiti pubblici. La difficoltà di arrivare alla misura radicale della soppressione delle funzioni viene tuttavia in parte compensata dal ricorso ad un diverso e più sottile strumento: la semplificazione degli interessi».

⁶⁹ F. CARINGELLA, *Il pubblico impiego*, in IDEM, *Percorsi monografici di diritto amministrativo*, cit., 53.

⁷⁰ S. CASSESE, *L'arena pubblica*, cit.

⁷¹ M. DE BENEDETTO, *La comunicazione pubblica e l'attività di regolazione*, cit.

sempre più considerati medesime parti intervenienti nella regolazione dei rapporti giuridici che li coinvolgono.

Fondamentale, nel processo di avvicinamento tra amministrazione e cittadini, è risultata l'opera di semplificazione⁷² delle procedure amministrative compiuta per mezzo di una legislazione di principio, seguita da una puntuale normativa di dettaglio, che ha, altresì, condotto alla riforma della documentazione amministrativa, operazione strumentale alla migliore funzionalizzazione dell'attività e dell'azione dei pubblici poteri⁷³.

Non si può non dar conto del fatto che il "depotenziamento" dello Stato-amministratore è stato funzionale al crescere della rilevanza giuridica di altri soggetti dell'ordinamento che sono assurti a livello di co-gestori degli interessi generali assieme allo stesso Stato: le autonomie territoriali e i cittadini (come singoli e nelle diverse forme di associazionismo). Le prime sono tuttora protagoniste del processo di riforma, in senso autonomista, che ha condotto alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione⁷⁴, ed in particolare dell'art. 114 della Carta costituzionale che ha sancito l'equiordinazione di Comuni, Province, (Città Metropolitane), Regioni e Stato. Ancora nell'art. 118, co. 1, della Carta fondamentale, è presente la norma che, formalmente, affida agli enti territoriali minori, in prima battuta, il perseguimento concreto dell'interesse pubblico attraverso l'esercizio delle funzioni amministrative, nel pieno rispetto di quel principio di *sussidiarietà verticale* mutuato dall'ordinamento comunitario, e costituzionalizzato dopo essere stato l'ispiratore del decentramento amministrativo degli ultimi anni '90⁷⁵. Sempre nel medesimo articolo (co. 4) è invece statuito il principio di *sussidiarietà orizzontale*, per mezzo del quale l'oggettivazione della funzione pubblica raggiunge la sua massima espressione, prevedendo non solo lo "svolgimento di attività di interesse generale" (*rectius* "pubbliche funzioni") da

⁷² A. TRAVI, *Semplificazione e tutela del cittadino*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1998, 105; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 329; G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M.P. GUERRA, A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001, 11.

⁷³ Il D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 rappresenta il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa. Per tutti, G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M.P. GUERRA, A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, cit.

⁷⁴ In tema la bibliografia è assai numerosa. Qui basti segnalare le opere più recenti: A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, vol. II, *Il processo autonomistico in Italia dall'unità ad oggi*, Padova, 2003; G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131*, Bologna, 2003; T. GROPPA, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003; F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino, 2003; G.F. PARODI, G. FERRARI, *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, 2003; R. BIFULCO, *Le regioni. La via italiana al federalismo*, 2004, Bologna; P. CAVALIERI, E. LAMARQUE, *L'attuazione del Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004.

⁷⁵ A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa*, I ed., Roma, 2001: «la sussidiarietà verticale si lega alla presunzione che tanto più il soggetto titolare della decisione "è vicino ai destinatari", tanto più le decisioni saranno "coerenti con le aspettative della collettività e controllabili dalla [...] stessa"», 398. Già nelle c.d. "leggi Bassanini", e nei successivi decreti attuativi, tale principio aveva ricevuto adeguata copertura legislativa (art. 4, co. 3, l. 59/1997). Vedasi anche art. 150, d. lgs. 112/98.

parte dei cittadini, "singoli e associati", ma anche l'obbligo di incoraggiare tale formula da parte delle istituzioni pubbliche prima menzionate, componenti la Repubblica italiana⁷⁶.

L'accennato processo di depotenziamento statale nella gestione della "cosa" pubblica è stato caratterizzato, altresì, dall'*europizzazione* del sistema giuridico italiano, per mezzo di una continua cessione di sovranità a favore di un soggetto esterno all'ordinamento, l'Unione europea, ed al costante avvicinamento di tutti gli Stati membri di quest'ultima, verso l'effettiva costituzione di una precisa forma politica europea, capace di creare un ordinamento giuridico nel quale ricomprendere i sistemi giuridici di tutti i 25 paesi membri dell'Unione⁷⁷.

Fondamentale, nella "de-statalizzazione" sopra accennata, è risultato il progressivo ritrarsi dello Stato da una moltitudine di interventi nella sfera socio-economica prima gestiti, in maniera piena o quasi, dalle istituzioni pubbliche ed ora (ri)consegnate ad un'amministrazione di tipo privatistico⁷⁸.

Tutto quanto accennato ha contribuito a riqualificare i ruoli di cittadini e pubblici poteri all'interno dell'ordinamento giuridico. Ciò non poteva non avere una conseguenza diretta anche nel sistema dei rapporti che intercorrono tra tali soggetti, soprattutto per ciò che concerne i canali comunicazionali per mezzo dei quali essi dialogano e per ciò che concerne le modalità di diffusione delle informazioni connesse al divenire dei suddetti rapporti.

4. Il diritto all'informazione pubblica come situazione giuridica tutelabile

Il percorso che conduce al riconoscimento del diritto in parola come situazione giuridica da tutelare nell'ambito dell'ordinamento passa per la preventiva

⁷⁶ Cfr. G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 15, dove l'A. esalta la portata innovativa del principio in parola sottolineandone la costituzionalizzazione e, quindi, il massimo riconoscimento giuridico possibile nel sistema delle fonti italiano, «l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale da un lato porta al superamento dello schema principale-agente, dall'altro, paradossalmente, lo conferma, ma in una prospettiva ben diversa da quella tradizionale. Il superamento dello schema che vede i cittadini nel ruolo di meri destinatari dell'intervento pubblico è evidente nel momento stesso in cui, assumendo autonomamente iniziative nell'interesse generale secondo quanto previsto dall'art. 118, u.c., i cittadini-principali diventano anche agenti di se stessi. I rapporti fra cittadini e pubbliche amministrazioni fondati sulla sussidiarietà orizzontale non sono più i rapporti in cui i "principali" sono passivi e gli "agenti" attivi, bensì rapporti in cui entrambi i soggetti sono attivi ed entrambi convengono verso la soddisfazione di un interesse comune, l'interesse generale».

⁷⁷ Cfr. M.P. CHITI, *Lo Spazio giuridico europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, 979 ss.; A. VON BOGDANDY E J. BAST, *I poteri dell'Unione: una questione di competenza. L'ordine verticale delle competenze e proposte per la sua riforma*, ivi, 2002, 303 ss.; L. ALBINO, *Il sistema delle fonti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, ivi, 2001, 923 ss.; C. FRANCHINI, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, ivi, 2002, 652 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte generale, Tomo II*, Milano, 2003, 1797 ss.

⁷⁸ M. MAZZAMUTO, *La riduzione*, cit., I, «la pubblica amministrazione attraverso oggi dei cambiamenti straordinari in qualche misura comparabili a quelli cominciati a registrare a cavallo dei due secoli, quando V. E. ORLANDO affiancava alla attività giuridica dell'amministrazione la cd. "attività sociale"».

delimitazione e definizione degli «interessi protetti⁷⁹» ai quali sono ricollegate forme di effettiva garanzia di carattere giuridico. Si dimostrerà, in seguito, come la trasposizione dell'*astratto* «diritto all'informazione pubblica» in una delle forme possibili di tutela giurisdizionale di interessi ricomprese nell'ordinamento, possa dar luogo ad una pluralità di fattispecie non classificabili rigidamente.

Preventivamente, aiuta in tale slancio ermeneutico la medesima ricerca intrapresa dalla dottrina in merito al più generale diritto all'informazione: «in effetti la libertà d'informazione è suscettibile di articolarsi in una pluralità di situazioni soggettive (specificabili come diritti o interessi, secondo i singoli casi), coordinate e raggruppate in un'unica figura dalla comune pretesa di svolgere liberamente l'attività informativa in relazione a qualsiasi fonte d'informazione»⁸⁰.

Dottrina e giurisprudenza, nel corso degli anni, hanno delineato i confini tra le categorie dei «diritti soggettivi» e quella degli «interessi legittimi» (in cui si integrano gli «interessi diffusi» e quelli «collettivi»)⁸¹. Nonostante la distinzione tra «diritto soggettivo» ed «interesse legittimo» ed il conseguente criterio di riparto di giurisdizione fondato su tale differenziazione, stia prospetticamente lasciando il campo ad una separazione competenziale tra giudice amministrativo e giudice ordinario basata su di una ripartizione per materie, la tutela effettiva del diritto che si sta delineando in questa sede, non può non essere considerata alla luce dell'attuale strumentario processuale utilizzabile a salvaguardia di un diritto o di un interesse, con tutte le conseguenze che tale dicotomia comporta.

Nel «diritto soggettivo», la posizione giuridica di vantaggio riconosciuta dal legislatore come degna di tutela nei confronti dei soggetti dell'ordinamento deve poter contare su di una «cura» diretta dell'ordinamento⁸², grazie ad apposite disposizioni rinvenibili nelle norme di diritto positivo, oppure, grazie ad un'opera interpretativa dalle disposizioni della Costituzione. Il diritto soggettivo presuppone,

⁷⁹ F. G. SCOCA, *Interessi protetti (dir. amm.)*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, 1989: «nella sua accezione più ampia la locuzione "interesse protetto" comprende tutti i casi in cui l'ordinamento giuridico, valutando favorevolmente un interesse, gli accorda protezione, elevandolo a situazione giuridica soggettiva».

⁸⁰ A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, cit., 489: «non si può dare eccessiva importanza a quei problemi teorici che non modificano la sostanza della tematica considerata e, quindi, non ha alcun valore l'accertamento della natura della libertà oppure la sua qualificazione come diritto soggettivo, interesse legittimo o interesse costituzionalmente protetto [...] D'altra parte tale libertà rappresenta anche un principio generale dell'ordinamento costituzionale, alla stessa stregua dell'eguaglianza, che si caratterizza sotto il duplice profilo di principio e di situazione soggettiva».

⁸¹ F.G. SCOCA, *Interessi protetti*, cit., 13 ss.

⁸² C. MAIORCA, *Diritto soggettivo – I) Teoria generale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989: «gli elementi della definizione del diritto soggettivo sono, da un lato, l'interesse del privato, che non solo chiede ma ottiene (in prospettiva) protezione; e, dall'altro, come momento autonomo, l'intervento protettivo». E' qui desumibile come il diritto soggettivo sia tutelabile in forma diretta dal soggetto che ne rivendica la titolarità [...] Può dirsi anche: "interesse di cui si chiede o si prevede la protezione". Tale "interesse" può essere qualificato "protetto" (e quindi "diritto") solo quando, dal piano della richiesta o della previsione astratta, si scende al piano concreto, sul quale soltanto gli interessi esistono».

dunque, un collegamento diretto tra la titolarità di un bene ed il relativo esercizio di un diritto operabile su di esso⁸³.

Se si intende associare il diritto all'informazione pubblica alla categoria dei diritti soggettivi è necessario precisare come questi ultimi possano assumere diverse forme e caratterizzazioni⁸⁴.

Autorevole dottrina classica ha evidenziato la correlazione tra il contenuto del diritto soggettivo costituente una pretesa ed un obbligo, nell'evenienza in cui «il soggetto passivo è tenuto ad un certo comportamento, grazie al quale l'altro soggetto realizza il suo interesse»⁸⁵. Per la soddisfazione della pretesa di un soggetto dell'ordinamento, in alcuni casi, c'è dunque bisogno della necessaria cooperazione di un altro soggetto che consenta al primo di vedere soddisfatto il proprio interesse.

Tale profilo del diritto soggettivo sembrerebbe calzare a pennello all'esaminando diritto all'informazione pubblica, situazione giuridica riconosciuta ai cittadini (per interpretazione delle disposizioni costituzionali, ed esplicitamente nelle leggi – come ad esempio nella legge sul procedimento amministrativo, nella legge 7 giugno 2000, n. 150, o nelle altre leggi concernenti il dovere di informazione da parte dei pubblici poteri – ad es. le norme relative al diritto all'informazione ambientale⁸⁶) che il privato può far valere nei confronti delle amministrazioni pubbliche⁸⁷, che si vedono, così, «obbligate» a soddisfare tale «pretesa» informazionale⁸⁸. Da ciò deriverebbe la

⁸³ A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 65: «mentre la tutela del diritto soggettivo soddisfa direttamente la pretesa al bene della vita in cui si sostanzia il diritto, la tutela dell'interesse legittimo attua solo un soddisfacimento indiretto, che si realizza attraverso l'eliminazione degli atti lesivi».

⁸⁴ Sottodistinzioni classiche dei diritti soggettivi sono quelle nelle quali poter distinguere diritti soggettivi *assoluti* (validi *erga omnes*), vevoli indistintamente verso tutti i consociati (ad. es. i diritti reali e quelli della personalità) e *relativi* (*in personam*), che garantiscono al titolare un potere esercitabile lecitamente solo nei confronti di una o più persone in capo alle quali sussiste un corrispondente obbligo di porre o non porre in essere un comportamento (ad es. diritti di credito); *potestativi*, costituenti situazioni giuridiche nelle quali la modificazione della sfera giuridica di un soggetto avviene attraverso il compimento di un comportamento di un altro soggetto senza che il primo possa validamente opporvisi poiché versante in una posizione passiva di soggezione; della *personalità*, che hanno per oggetto i valori essenziali della persona (es. diritto alla vita - benché neanch'esso esplicitamente riconosciuto in Costituzione -, diritto all'integrità fisica, diritto al nome, diritto alla *privacy* - riservatezza -); *patrimoniali*, aventi quale oggetto di tutela interessi suscettibili di valutazione economica e non *patrimoniali*, caratterizzati dalla valenza eminentemente morale; *trasmissibili* ed *intrasmissibili*; *reali*, attribuenti la signoria piena o limitata su di un bene, e di *obbligazione*, capaci di attribuire al titolare un potere esercitabile su persone che risultano obbligare al compimento di un determinato comportamento.

⁸⁵ F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1954, 55.

⁸⁶ In particolare l'art. 14 della legge 8 luglio 1986, n. 349 ed il d. lgs. 24 febbraio 1997, n. 39.

⁸⁷ «Il diritto all'informazione [pubblica] è divenuto interesse qualificato, pienamente azionabile da parte dei titolari», A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Parte generale, II, 1083, riprendendo A. MELONCELLI, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983.

⁸⁸ Si pensi alle disposizioni contenuti negli statuti regionali che prevedono l'obbligo, da parte delle istituzioni regionali, di garantire il diritto all'informazione dei cittadini per ciò che concerne l'operato delle amministrazioni regionali, la partecipazione alla vita democratica ed all'azione amministrativa. Cfr. Artt. 5 (co. 2) e 62, St. Basilicata; art. 35, commi 2 e 3, St. Veneto; artt. 13 (co. 1), 14 e 85 (co. 1) St. Umbria; artt. 4 e 72, St. Toscana; art. 8, St. Piemonte; art. 42, St. Molise; art. 32, co. 2 (p. 7), St. Marche; artt. 4 (co. 3) e 54, St. Lombardia; art. 4, St. Liguria; art. 14, St. Puglia (approvato dopo la riforma del 2001); art. 5, co. 2, St. Emilia-Romagna; art. 48, St. Campania.

concezione di tale fattispecie giuridica come di un «diritto soggettivo» azionabile autonomamente, senza particolari necessità specificative, senza, cioè, la necessità di dover dimostrare un ulteriore interesse da riconnettersi all'eventuale carenza informazionale dei poteri pubblici. Il bene della vita consisterebbe nell'«informazione pubblica» da dover garantire.

In sede giurisdizionale, in realtà, è però difficile poter dimostrare che un carenza informazionale dei pubblici poteri possa apportare una lesione «diretta» ad un bene della vita del privato, se non quando tale carenza risulti direttamente ricollegabile all'impossibilità di un corretto esercizio dei propri diritti, ad esempio quando la mancata (o non completa) conoscenza di atti, provvedimenti o semplici comportamenti dell'amministrazione, non dipendente dalla volontà dell'interessato, incida sulla sfera giuridica del soggetto al fine di non consentirgli di difendersi nelle sedi competenti dai comportamenti e dagli atti assunti in violazione dei fondamentali principi in materia di buon andamento e imparzialità della P.A.⁸⁹.

La situazione giuridica *de qua* potrebbe, allora, essere ritenuta degna di tutela non in via immediata e diretta, ma in considerazione della sua funzionale connessione ad un ulteriore bene della vita da tutelare che non siano «direttamente» le informazioni aventi carattere pubblico. Il carattere di «strumentalità» di tale diritto, rispetto alla più generale pretesa del cittadino alla partecipazione alla vita democratica ed all'azione amministrativa, induce a considerare l'ipotesi che esso possa ricevere tutela quale «interesse legittimo».

L'interesse legittimo viene massimamente inteso come «la posizione di vantaggio fatta ad un soggetto dell'ordinamento in ordine ad un'utilità oggetto di potere amministrativo e consistente nell'attribuzione al medesimo soggetto di poteri atti ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione della pretesa all'utilità».⁹⁰

Siffatta definizione non qualifica *ex se* un interesse rilevante in sede di tutela, poiché, come detto, sarebbe oggettivamente difficoltoso riconnettere una lesione effettiva alla sfera giuridica ad una semplice carenza informazionale, senza dover addurre un ulteriore diritto o interesse ad essa connesso che ne risulti strumentalmente inficiato.

Se così è, la pretesa del cittadino di poter contare su di una efficiente «informazione e comunicazione» da parte delle autorità pubbliche, non si connette in via diretta con il corretto esercizio di un potere amministrativo, ma è, ad esso, strumentale⁹¹.

⁸⁹ Cfr. C.d.S., sez. IV, 24 luglio 2000, n. 4092, in *Consiglio di Stato*, I, 2000, 1918 ed in Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Roma, 2003, 262: «ai sensi dell'art. 25 della legge 241/90, l'accesso ai documenti amministrativi si configura come un diritto soggettivo perfetto, la cui cognizione in sede contenziosa è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, secondo le regole del giudizio di accertamento proprio delle controversie su diritti soggettivi».

⁹⁰ M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 2002, 103.

⁹¹ *Ibidem*, 102, «si può quindi dire che l'interesse legittimo finisce per consistere nella (possibilità di) partecipazione del privato alla funzione amministrativa di carattere attivo, la quale, di qualunque formula si rivesta, in sostanza si esprime sempre nel prospettare [tale felice interpretazione del fenomeno è di

Tale strumentalità consisterebbe nel fatto che l'interesse oggetto di tutela (ad esempio la possibilità di concorrere all'erogazione di sovvenzioni erogate da un'amministrazione in favore di una determinata categoria di soggetti), si può riconnettere funzionalmente con l'obbligo dell'amministrazione di porre gli eventuali interessati nella condizione effettiva di poter far valer correttamente le proprie pretese, grazie ad una efficace informazione. Una simile fattispecie si configurerebbe, allora, nella tutela di un interesse legittimo. Una carente informazione in merito al procedimento in atto, da parte dell'autorità amministrativa procedente, può provocare, indirettamente, una lesione all'interesse partecipativo degli interessati, andando ad inficiare sul corretto esercizio dell'azione amministrativa in merito ai principi di trasparenza e partecipazione ai quali la stessa deve attenersi.

Può venire in aiuto, nella definizione della tutela sostanziale da riconoscere al diritto all'informazione pubblica, la teoria dell'interesse legittimo, che vede in questo scindersi l'interesse materiale (il bene della vita) e l'interesse al corretto esercizio del potere amministrativo⁹². In tale teoria potremmo identificare con il bene della vita l'esigenza del cittadino a ricevere le informazioni come una pretesa sostanziale nei confronti dell'amministrazione, distinguendolo dalla corretta "pubblicizzazione" delle informazioni stesse (interesse legittimo), dunque nel corretto esercizio dell'azione amministrativa (buon andamento) dei pubblici poteri. La difficoltà nell'avallare tale tesi consiste nel dimostrare l'effettività della lesione lamentata in ordine ad una paventata carenza informazionale, oltre alla definizione della «personalità» dell'interesse⁹³ dedotto in giudizio ed alla «qualificazione» e «differenziazione» dello stesso come basi fondanti della legittimazione ad agire⁹⁴.

Berti] all'autorità amministrativa, e nel giustificare dal punto di vista delle condizioni di fatto o del profilo di diritto, dei progetti di atto amministrativo che l'interessato vorrebbe vedere adottati dall'autorità amministrativa (ciò accade soprattutto nel giudizio amministrativo attraverso la formula del ricorso giurisdizionale); e si può anche dire che l'interesse legittimo finisce veramente per essere sotto tale profilo una pura azione (potere o diritto di azione), purché sia chiaro che tale azione non consiste solo, come riteneva il Chiovenda, nel potere di agire nel giudizio amministrativo, ma anche in un complesso di possibilità di agire sia nel giudizio, sia nel procedimento amministrativo, al fine di influire sull'attività amministrativa».

⁹² A. TRAVI, cit., 71.

⁹³ C.d.S., Sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657, in *Consiglio di Stato*, I, 2658 ss. Nella sentenza il Collegio precisa che «l'interesse a ricorrere, secondo la dottrina e la giurisprudenza, è qualificato da un duplice ordine di fattori: a) la lesione effettiva e concreta che il provvedimento impugnato arreca alla sfera patrimoniale o morale del ricorrente; b) il vantaggio concreto, anche se solo potenziale, che il ricorrente mira ad ottenere dall'annullamento del provvedimento impugnato. L'interesse a ricorrere deve essere caratterizzato anche dai predicati della personalità (deve riguardare specificamente e direttamente il ricorrente) e della attualità (deve sussistere al momento della proposizione del ricorso e deve continuare a sussistere nel corso del giudizio, non essendo sufficiente un'ipotesi o una mera eventualità di lesione) nonché della concretezza (l'interesse va valutato con riferimento ad una concreta lesione o pregiudizio verificatosi a danno del ricorrente)».

⁹⁴ Per giustificare un interesse all'impugnazione di un provvedimento amministrativo (considerato illegittimo) deve configurarsi il vantaggio del ricorrente ad un suo annullamento, dovuto dall'accertamento che lo stesso atto sia lesivo nei confronti del ricorrente stesso che si trovi, a causa di esso, in una posizione sfavorevole che può essere anche determinata dall'impedimento o la rimozione di una posizione giuridica favorevole. Cfr. C.d.S., sez. V, 1° marzo 2003, n. 1161, in *Consiglio di Stato*, 2003, I, 561.

In considerazione del “peso” che l’obbligo di comunicare ed informare da parte delle amministrazioni pubbliche ha nel procedimento amministrativo, nell’ipotesi di considerare la locuzione «diritto all’informazione pubblica» come fattispecie tutelabile nella forma dell’interesse legittimo ci si può ancora spingere oltre, configurando tale situazione soggettiva come un «interesse procedimentale», vista la sua apparente “separazione” strutturale dal bene della vita oggetto di tutela, ma in considerazione della sua importanza funzionale nell’economia del procedimento stesso, anche in considerazione del comportamento da tenere *secundum legem* da parte delle amministrazioni procedenti per ciò che concerne l’attività di informazione e comunicazione.

Sembrerebbe, dunque, che l’astratta previsione di un «diritto all’informazione pubblica», desunto dall’interpretazione delle disposizioni costituzionali prima citate ed esplicitato nella legislazione primaria e secondaria italiana, possa ricevere effettuale tutela giurisdizionale sotto diverse «forme», ora riconducibili alla figura del diritto soggettivo (diritto d’accesso), ora riconducibili alla figura dell’interesse legittimo (interessi procedimentali, interessi collettivi).

Quanto esposto conduce a riflettere sulla effettività della tutela che la giurisprudenza riconosce ai diritti fondamentali espressamente, o in via interpretativa, presenti nell’ordinamento italiano. Più precisamente, tutto ciò porta a chiedersi se e quanto un diritto fondamentale possa essere configurato nella forma di un interesse legittimo in considerazione del fatto che, per definizione, un diritto fondamentale (o inviolabile, come parte della dottrina preferisce definire) è, o dovrebbe essere, incompressibile vista la sua attitudine a preservare situazioni giuridiche ad esso connesse che l’ordinamento ha voluto porre alla base dei requisiti minimi di garanzia e salvaguardia di cui un soggetto è titolare⁹⁵. Ciò, ovviamente, non avviene per l’interesse legittimo che, come noto, prescinde dall’azione del potere amministrativo. Ma anche i diritti soggettivi possono essere posti in subordine di prevalenti interessi che l’ordinamento ad essi sovrappone e ciò, paradossalmente, avviene proprio nelle ipotesi in cui l’interesse pubblico impone un sacrificio all’interesse privato tale da «degradarlo», termine invisibile alla dottrina maggioritaria ma che in tale contesto aiuta a rendere il senso della tesi, sino a ricondurlo alla stregua di un interesse legittimo (l’esempio classico è quello dell’espropriazione).

Particolarmente significativo è che «lo stesso giudice amministrativo quando effettua il richiamo al fondamento costituzionale lo fa per individuare in esso una regola di prevalenza dell’interesse costituzionalmente protetto rispetto ad altri “ordinari” interessi dell’amministrazione. È il caso del TAR Sicilia (Catania, sez. III, 1° dicembre 1993, n. 842) per il quale il diniego d’accesso “comporta il rifiuto di un’adeguata informazione dell’interessato, nel quadro dei suoi rapporti con l’autorità amministrativa e determina violazione di un interesse costituzionalmente protetto, dal momento che impedisce al soggetto” in questione anche la minima conoscenza

⁹⁵ U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Giurisdizione amministrativa e diritti fondamentali*, in *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, cit., 437, «l’interesse legittimo è una figura da superare, che deve essere ricondotta a un tipo speciale di diritto soggettivo. Invece quello che si può qui affacciare è il problema se l’interesse legittimo sia una figura compatibile con la tutela di fronte all’amministrazione dei diritti fondamentali».

delle ragioni che portarono a conformare in un certo modo i propri interessi nei confronti della pubblica amministrazione»⁹⁶.

Quello che può apparire, a volte, come l'impercettibile confine tra l'interesse legittimo ed il diritto soggettivo è la riprova di come sia qui assai difficoltoso definire dogmaticamente la figura del presentando diritto all'informazione pubblica. Questo non deve, però, andare a detrimento della figura che si cerca di delineare, poiché ciò che va sempre tenuto in considerazione deve essere l'assimilazione di tale diritto o interesse, che dir si voglia, ad una situazione giuridica rivestita di fondamentale tutela nell'ambito dell'ordinamento. Addirittura, tale separazione concettuale figlia dell'ordinamento italiano sembra sempre più veder sbiadire la nettezza di suddetta diversificazione alla luce di quell'ordinamento comunitario che non conosce differenziazioni tra diritti soggettivi ed interessi legittimi e che, già ben prevede, invece, la piena tutela del diritto all'informazione pubblica come esigenza fondamentale di garanzia dell'individuo in nome della «buona amministrazione»⁹⁷.

5. Diritto di accesso e diritto all'informazione pubblica

Dottrina e giurisprudenza amministrativa hanno configurato il «diritto di accesso» alla documentazione amministrativa come specie del *genus* «diritto all'informazione»⁹⁸, identificando il primo come situazione giuridica direttamente tutelabile dinanzi al giudice amministrativo a salvaguardia della partecipazione all'attività amministrativa prevista nella legge sul procedimento amministrativo⁹⁹, e considerando il secondo come la più generale pretesa dei cittadini di ricevere

⁹⁶ *Ibidem*, 424.

⁹⁷ Il "Diritto ad una buona amministrazione" ha trovato formale sanzione nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, emblematicamente collocato nel Capo V della stessa Carta intitolato alla "Cittadinanza"⁹⁷, nel quale la necessità della corretta applicazione delle norme che regolano l'esercizio delle amministrazioni pubbliche comunitarie, è considerata alla stregua di principio fondamentale nell'ambito della garanzia di quei diritti imprescindibili che sono riconosciuti ai cittadini europei. Non solo, il medesimo articolo detta le misure minime di garanzia che devono comunque essere riconosciute agli stessi cittadini dell'Unione da parte delle istituzioni comunitarie (diritto di audizione e accesso ai fascicoli d'istruttoria, obbligo della motivazione dei provvedimenti, sino ad arrivare all'ipotesi di risarcimento per danni cagionati dagli organi UE nell'esercizio delle loro funzioni). Per un approfondimento sia consentito rinviare a V. SARCONI, *La Società dell'informazione come strumento di «integrazione» e «amministrazione» nell'Unione europea*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>, in particolare al § 3 "Il «diritto ad una buona amministrazione» nella rete di amministrazioni dell'Unione europea".

⁹⁸ Corte Cost., ordinanza 23 marzo 2001, n. 80, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 544 ss.: «il diritto di accesso trova fondamento nel diritto all'informazione, nei principi di democrazia, sovranità popolare, sviluppo della persona umana ed eguaglianza, nel principio per cui l'amministrazione è al servizio dei cittadini, che ne devono quindi conoscere l'operato, e nei principi di buon andamento ed imparzialità della stessa pubblica amministrazione». Ancora la dottrina (A. SANDULLI, *Il procedimento*, cit., 1082), ritiene che «nei confronti dell'amministrazione, i soggetti legittimati sono titolari di un diritto all'informazione, inteso come diritto di conoscere, d'informarsi, di essere informati. Le amministrazioni, in sostanza, sono tenute ad esercitare la funzione di comunicazione pubblica». Cfr. B. SELLERI, *Il diritto all'informazione in Italia prima delle leggi n. 142/90 e 241/90*, in G. ARENA (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991, 95 ss.

⁹⁹ Artt. 22-28, Legge 8 agosto 1990, n. 241.

informazioni che li interessino¹⁰⁰. La giurisprudenza maggioritaria è addivenuta alla configurazione del diritto di accesso come di «un vero e proprio diritto soggettivo da ricondursi ad una prospettiva più ampia di quella inerente alla mera conoscibilità degli atti e documenti amministrativi, con l'accentuazione della sua coerenza ad un nuovo modello di organizzazione amministrativa ispirata al principio di pubblicità in contrapposizione al previgente sistema di segretezza (o riservatezza) dell'attività amministrativa»¹⁰¹, nonostante altra parte della stessa, invece, si sia attestata sulla rilevanza di tale situazione giuridica come di un interesse legittimo¹⁰². Secondo la prevalente giurisprudenza sarebbe, altresì, innegabile che, attualmente, il diritto di accesso qualifichi una situazione giuridica autonomamente azionabile dall'interessato svincolando lo stesso dai termini procedurali previsti per la tutela degli interessi legittimi¹⁰³, facendo di esso un vero e proprio «diritto soggettivo all'informazione»¹⁰⁴.

L'analisi della controversa interpretazione della giurisdizione amministrativa sull'effettiva qualificazione giuridica del diritto di accesso esula dalla presente trattazione, mentre è da indagare il significato al quale è stato prevalentemente ricondotto il diritto all'informazione (pubblica) da parte della giurisprudenza amministrativa. A tal uopo non si concorda con chi ritiene che il diritto all'informazione possa essere inteso come l'astratta pretesa del cittadino di poter ricevere informazioni (documentali) dai pubblici poteri, che si concretizza nell'esercizio del diritto di accesso.

Se è vero che il diritto di accesso può considerarsi come uno dei modi di esercizio del diritto all'informazione pubblica, è, altresì, vero che esso non rappresenta l'unica, concreta possibilità di garanzia di quest'ultimo. Il diritto di accesso e il diritto

¹⁰⁰ G. ARENA, voce *Trasparenza amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica*, IPZS, Roma, vol. XXXI, 1995, 3: «in pratica, dunque, quando si esercita il diritto di "accedere" ad un documento amministrativo si realizza un profilo particolare del più generale diritto all'informazione nei confronti della pubblica amministrazione».

¹⁰¹ TAR Puglia, Bari, Sez. I, 25 giugno 2003, n. 2782, in *Tribunali Amministrativi Regionali* (di seguito TAR), I, 2003, 3477. Cfr. C.d.S., Sez. VI, 2 marzo 1999, n. 246, in *Consiglio di Stato*, 1999, III, p. I, 437 ed in Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, *L'accesso ai documenti amministrativi*, cit., 262: «l'azione disciplinata dagli artt. 22 e segg. della legge 241 del 1990, in materia di diritto di accesso ai documenti, è posta a tutela di un diritto soggettivo autonomo all'informazione, la cui tutela è direttamente affidata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo mediante un giudizio teso all'accertamento del diritto».

¹⁰² *Ex plurimis*, C.d.S., Ad. plen., 24 giugno 1999, n. 16, in *Consiglio di Stato*, I, 1999, 784 ss. Ancora dello stesso tenore C.d.S., VI Sezione, 3 dicembre 1998, n. 1649, in *Consiglio di Stato*, 1998, XII, p. I, 1984: «Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, previsto dall'art. 22 della legge 241 del 1990, non dà luogo a posizioni di diritto soggettivo perfetto, ma solo a posizioni di interesse legittimo».

¹⁰³ Per la Sez. IV del Consiglio di Stato (20 febbraio 2001, n. 2355, in *Consiglio di Stato*, I, 2001, 958-959) il diritto di accesso «si configura come un autonomo bene della vita, meritevole di tutela in modo separato alle posizioni soggettive sulle quali può incidere l'attività della pubblica amministrazione eventualmente lesiva».

¹⁰⁴ Cfr. TAR Abruzzo, Pescara, 12 febbraio 2002, n. 103, in TAR, 2002, 1957 ss. Pertanto, la decorrenza del termine per l'impugnativa di un atto di diniego di accesso non preclude il nuovo esercizio del diritto all'informazione da parte del titolare e l'eventuale impugnativa della nuova pronuncia di diniego emessa dall'Amministrazione. Cfr. C.d.S., Sez. IV, 22/1/1999, n. 56, in *Consiglio di Stato*, 1999, 37.

all'informazione pubblica configurano, in potenza, due distinte pretese del cittadino. Sebbene il primo sia da ricomprendere nel più ampio contesto del secondo, è pur vero che, proprio in virtù di questo rapporto di specie a *genus*, vanno sottolineate alcune distinzioni. Il diritto di accesso è da annoverarsi tra gli strumenti atti ad assicurare la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, mentre la garanzia del più generale diritto all'informazione pubblica mira ad ottenere la tutela più ampia del diritto alla partecipazione all'attività amministrativa, che trova giusto riconoscimento non soltanto nella legge sul procedimento, ma anche in numerose altre disposizioni normative che caratterizzano la regolazione dei rapporti tra pubblico e privato¹⁰⁵. Il primo fa riferimento alla possibilità dei privati di accedere ai documenti delle amministrazioni pubbliche per mezzo dei quali poter tutelare i propri interessi, attraverso l'effettiva conoscenza delle attività e degli atti compiuti dai pubblici poteri nell'esercizio delle relative funzioni; in tal caso, le stesse amministrazioni pubbliche subiscono «passivamente» l'esercizio del diritto da parte dei privati¹⁰⁶. Nel caso, invece, del più generale diritto all'informazione pubblica la pretesa del cittadino è da riferirsi, oltre ai citati casi di «passività», a comportamenti «attivi» che le amministrazioni devono porre in essere per rendere effettiva la partecipazione degli amministrati al favorevole perseguimento degli interessi pubblici. «Partecipazione», in questo senso, è da intendersi non solo come astratta possibilità di intervenire nel procedimento, ma anche, e soprattutto, come piena conoscenza di tutti gli ambiti del procedimento stesso e di tutta l'attività amministrativa non procedimentalizzata.

Oggetto del diritto all'informazione pubblica non è esclusivamente l'attività prettamente giuridica (e procedimentale) dell'Amministrazione, ma anche quella materiale, poiché la responsabilità «comunicazionale» delle amministrazioni pubbliche non deve limitarsi all'ottemperanza della pubblicità legale degli atti da esse emanati. Ancora va sottolineato come la comunicazione pubblica non presupponga un flusso informativo unidirezionale (dal pubblico al privato), ma sia da intendersi anche come possibilità del privato di «dialogare» con l'Amministrazione. Si rileva così come il diritto all'informazione pubblica abbracci una casistica assai più vasta di quella che viene presupposta dalla giurisprudenza amministrativa che si limita a considerarlo nozione coincidente con il diritto di accesso.

Non si vuole, quindi, negare l'appartenenza del diritto di accesso allo strumentario in possesso dei cittadini di esercitare il proprio diritto all'informazione pubblica, ma si vuole rilevare come i due ambiti non siano coincidenti, poiché quello di quest'ultimo è assai più vasto del primo e lo ricomprende.

¹⁰⁵ Oltre alla casistica già presentata nella precedente nota n. 11, in tale ambito sarebbe, ovviamente, da richiamare la legge 150 del 2000 sull'attività di informazione e comunicazione delle amministrazioni pubbliche, il D. Lgs. n. 29/93 (poi confluito nel D. Lgs. n. 165/2001) istitutivo degli Uffici Relazione con il Pubblico, le disposizioni normative sulla semplificazione amministrativa conseguenti alle leggi c.d. «Bassanini» (59/97, 127/97, 191/98,) con i relativi decreti di attuazione (tra tutti i D.P.R. n. 403/98 e n. 513/97, poi abrogati e confluiti nel D.P.R. n. 445/2000, Testo Unico sulla documentazione amministrativa, insieme con le disposizioni sulla «autocertificazione» precedentemente contenute nella legge n. 15/1968).

¹⁰⁶ Cfr. C.d.S., Sez. V, 1° giugno 1998, n. 718, in *Consiglio di Stato*, I, 1998, 903; TAR Marche, 23 maggio 2001, n. 955, in *TAR*, 2001, 2887..

A suffragio della tesi esposta si può sostenere che le attività di informazione e di comunicazione delle amministrazioni pubbliche presuppongono una condivisione di informazioni con soggetti determinati (attività di comunicazione) o indeterminabili (attività di informazione), alla base delle quali vi è il dinamico flusso di dati tra i soggetti che vi intervengono. Ciò non avviene, invece, nell'esercizio del diritto di accesso che vede protagonisti gli interessati, cui la legge riconosce il potere di accedere ai documenti delle amministrazioni pubbliche, salvo le eccezioni contenute nella stessa¹⁰⁷, e le amministrazioni, le quali versano in una posizione di passività essendo parte di un processo comunicativo "forzato". Il diritto di accesso sembra quindi qualificare una *fase patologica* di quel processo relazionale che dovrebbe caratterizzare il diritto all'informazione pubblica, poiché le amministrazioni vengono (giustamente) «obbligate» dal privato alla doverosa ostensione di documenti dai quali desumere le informazioni loro utili.

Se, dunque, il diritto di accesso è una specificazione del diritto all'informazione pubblica che la giurisprudenza amministrativa è giunta a garantire alla stregua di un diritto soggettivo, si può ben comprendere l'importanza che ha assunto l'«informazione», o meglio, la libertà di acquisizione dell'informazione pubblica, in ambito giuridico¹⁰⁸.

6. Conclusioni

Come lo si debba, o lo si voglia, intendere, il diritto all'informazione pubblica suscita nuovi stimoli ed apre nuovi scenari relativi alla regolamentazione giuridica dei rapporti tra pubblici poteri ed amministrati (*rectius*, cittadini *co-amministratori*).

Non sembra di peccare di eccessiva enfasi nel concludere che il sovvertimento delle posizioni autoritarie dei pubblici poteri, a vantaggio di un'amministrazione maggiormente partecipata ed aperta all'intervento diretto dei consociati, pone la necessità di garantire un'adeguata "informazione pubblica" ai cittadini, garanzia che deve essere posta all'apice delle priorità degli organi politici ed amministrativi, e deve poter andare oltre la stretta garanzia del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

¹⁰⁷ Art. 24, l. n. 241/1990.

¹⁰⁸ Si pensi, a titolo di esempio, al diritto di accesso alle informazioni ambientali disciplinato dall'art. 14 della legge 8 luglio 1986, n. 349 prima, e dal d. lgs. 24 febbraio 1997, n. 39 poi, in cui vengono meno due limitazioni previste per il «diritto di accesso» in generale, ovvero la personalità dell'interesse a ricorrere e la nozione di documento amministrativo ex art. 22, l. n. 241/90. In tale ambito, infatti, la diffusione dell'informazione pubblica in materia ambientale (in stretta connessione con la tutela ambientale stessa) è ritenuta fondamentale dal legislatore che dà la possibilità a chiunque di potervi accedere in qualunque forma essa si presenti (non è accessibile, dunque, esclusivamente l'attività formale e documentale della P.A. ma anche l'attività materiale di essa da cui si possa desumere un'«informazione ambientale») e le amministrazioni pubbliche sono tenute alla sua più ampia diffusione. Per un approfondimento sull'argomento sia consentito rinviare a V. SARCONE, *La "specialità" del diritto all'informazione ambientale*, in *Foro amministrativo TAR*, 2004, 71 ss.

Ciò non deve sorprendere in termini negativi: il diritto si adegua alle esigenze della società e viceversa. Poco più di dieci anni or sono, chi avrebbe mai preteso, ad esempio, una tutela giuridica come quella riconosciuta oggi alla *privacy*?