

Accesso agli atti amministrativi: il rapporto tra l'accesso documentale e l'accesso civico generalizzato

Autore: Redazione

In: Diritto amministrativo

Di Paolo Canaparo

Il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha introdotto l'istituto dell'**accesso civico generalizzato**. Il legislatore nazionale è, poi, intervenuto, per un verso, affiancando il c.d. accesso civico generalizzato a quello originariamente introdotto dal Codice della trasparenza e, per altro verso, mantenendo in vita l'istituto dell'**accesso agli atti amministrativi** e la propria disciplina speciale dettata dalla legge n. 241/1990.

L'introduzione dell'accesso civico generalizzato e la permanenza dell'accesso agli atti

L'introduzione dell'istituto dell'**accesso civico generalizzato** - entrato in vigore nel nostro ordinamento il 23 dicembre 2016 - ha rappresentato, senz'altro, la novità principale apportata dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, quale "importante strumento chiaramente indirizzato a realizzare la **trasparenza amministrativa** e cioè la **comprensibilità e la conoscibilità, dall'esterno, dell'attività amministrativa**, in particolare da parte dei cittadini; comprensibilità e conoscibilità finalizzate, in particolare, a realizzare **imparzialità e buon andamento** dell'azione amministrativa e a far comprendere le scelte rivolte alla cura dell'interesse pubblico". La legge 7 agosto 1990, n. 241, per anni è stata considerata come la "fonte" unica della regola generale della trasparenza amministrativa: sia perché consentiva di conoscere i documenti e gli atti adottati nell'esercizio dell'attività amministrativa mediante il riconoscimento del **diritto all'accesso documentale**, sia perché introduceva norme improntate alla trasparenza (in tema di partecipazione procedimentale dei privati e di obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi). Sulla scia dei concetti introdotti dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di trasparenza e in attuazione della delega recata dall'art. 1, commi 35 e 36 della legge 28 novembre 2012, n. 190, in tema di "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", è stato adottato il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (c.d. Codice sulla trasparenza), come modificato dal decreto legislativo 97/2016, che ha operato una importante estensione dei confini della trasparenza intesa oggi come "accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche". Lo strumento dell'accesso

civico generalizzato consente, per la prima volta, nel nostro ordinamento, l'**accesso alla documentazione in possesso delle amministrazioni, senza la necessità di un manifesto interesse da parte dell'accedente**, naturalmente senza travalicare i limiti previsti dal legislatore (art. 5-bis, commi 1 e 2, d.lgs. 33/2013), posti a tutela di eventuali interessi pubblici o privati che potrebbero confliggere con la volontà di conoscere, espressa dal cittadino. L'ampio diritto all'informazione e alla trasparenza dell'attività delle amministrazioni e degli altri soggetti indicati nel neo-introdotta articolo 2-bis del Codice della trasparenza resta temperato solo dalla **necessità di garantire le esigenze di riservatezza, di segretezza e di tutela di determinati interessi pubblici e privati** (come elencati nell'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013) che diventano l'eccezione alla regola, alla stregua degli ordinamenti caratterizzati dal sistema FOIA, (l'acronimo deriva dal Freedom of Information Act, e cioè la legge sulla libertà di informazione adottata negli Stati Uniti il 4 luglio 1966).

Tale controllo è, quindi, funzionale a consentire la partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico e finalizzato ad assicurare un **diritto a conoscere** in piena libertà, **anche dati "ulteriori"** e cioè **diversi da quelli pubblicati**, naturalmente senza travalicare i limiti previsti dal legislatore e posti a tutela di eventuali interessi pubblici o privati. Fino a prima, la legge 7 agosto 1990, n. 241, riservava la possibilità di accedere ai documenti della p.a. solo a chi avesse «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso» (art. 22, comma 1, lett. b, come sostituito dall'articolo 15 della legge 11 febbraio 2005 n. 15). Questa restrizione era la differenza più vistosa tra la normativa italiana e quella in vigore in quasi tutti i Paesi della UE e in moltissimi altri (USA, Canada, Messico, Brasile, Sudafrica, India, ecc.). Uno dei cardini delle leggi sul diritto d'accesso ai documenti della p.a. vigenti all'estero - in genere noti come FOIA, oltretutto leggi sul diritto all'informazione (sottinteso, detenuta dalla p.a.) - è proprio che il richiedente non deve essere obbligato a motivare la richiesta. Il Consiglio d'Europa aveva ripetutamente raccomandato ai Paesi membri di dotarsi di leggi sull'accesso che non prevedessero l'obbligo di motivare la richiesta (Recommandation No. R(81) 19 e Recommendation (2002) 2).

Sulla base anche di queste sollecitazioni, il legislatore ha aggiunto nel nostro ordinamento la disciplina dell'accesso civico generalizzato (art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013), quale appunto ulteriore strumento di trasparenza dell'azione amministrativa, a quella che prevede gli obblighi di pubblicazione (articoli da 12 e ss. del d.lgs. n. 33/2013) e alla più risalente disciplina di cui agli articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990 in tema di accesso ai documenti. Con l'originario testo del decreto legislativo n. 33 del 2013, infatti, viene assicurata ai cittadini la possibilità di conoscere l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni anche attraverso l'obbligo a queste imposto di pubblicare sui siti istituzionali, nella sezione denominata "Amministrazione trasparente", i documenti, i dati e le informazioni concernenti le scelte amministrative operate, ad esclusione dei documenti per i quali è esclusa la pubblicazione, in base a norme specifiche ovvero per ragioni di segretezza, secondo quanto indicato nello stesso decreto.

Il legislatore nazionale è, quindi, intervenuto, per un verso, affiancando il c.d. accesso civico generalizzato a quello originariamente introdotto dal Codice della trasparenza e, per altro verso, mantenendo in vita l'istituto dell'accesso agli atti amministrativi e la propria disciplina speciale dettata dalla legge n.

241/1990, evitando accuratamente di novellare la benché minima previsione contenuta nelle disposizioni da essa recate, anche con riferimento ai rigorosi presupposti dell'ostensione, sia sotto il versante della dimostrazione della legittimazione e dell'interesse in capo al richiedente, sia sotto il versante dell'inammissibilità delle richieste volte ad ottenere un accesso diffuso. In pratica, sono stati istituiti **due canali paralleli per l'accesso ai documenti della p.a.**, uno libero dall'obbligo di motivare la richiesta e senza lacuna legittimazione specifica, l'altro riservato a chi abbia necessità dei documenti per tutelare una situazione giuridicamente rilevante.

Continua a leggere

<https://www.diritto.it/accesso-agli-atti-amministrativi-rapporto-laccesso-documentale-laccesso-civico-generalizzato/>