

Sul diritto di accesso ai documenti amministrativi: presupposti e limiti.

Come ben noto, l'accesso ai documenti amministrativi costituisce, ai sensi e per gli effetti degli artt. 22 e ss. L. n. 241/90 e ss.mm. ed ii., principio generale dell'attività amministrativa, al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Il corretto esercizio di tale diritto, comunque, richiede che colui il quale lo esercita sia portatore di *“un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”* (1), e che l'accesso non sia preordinato ad esercitare *“un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni”* (2). Infine, l'art. 24, al comma 7, precisa che *“deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”*.

Ed infatti, *“per giurisprudenza pacifica, l'interesse che legittima l'accesso ai documenti amministrativi deve essere diretto concreto ed attuale, e pertanto, non meramente emulativo (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 13.7.2018, n. 7840 (3), T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 10.10.2017, n. 4727)”* (4). Ciò, in quanto le norme relative al diritto di accesso disciplinano *“un istituto che, come chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 24 aprile 2012, ha una portata generale, essendo esercitabile ogniqualvolta vi sia un interesse strumentale, serio e non emulativo”* (5).

L'istante, dunque, ai fini del legittimo esercizio del diritto di accesso, deve poter vantare un interesse che rivesta carattere personale e concreto, ossia ricollegabile alla persona dell'istante da uno specifico rapporto: occorre, cioè, che il richiedente intenda poter supportare una situazione di cui è titolare, che l'ordinamento stima di sua *“meritevole tutela”*, con la conseguenza che *“non è sufficiente addurre il generico e indistinto interesse di qualsiasi cittadino alla legalità o al buon andamento dell'attività amministrativa”* (6).

In ordine alla corretta applicazione delle suddette norme, la giurisprudenza amministrativa ha recentemente avuto modo di affermare che: **“il diritto d’accesso ai documenti riconosciuto dall’art. 22 L. n. 241 del 1990, non si atteggia dunque come una sorta di azione popolare diretta a consentire una forma di controllo generalizzato sull’Amministrazione, né può essere trasformato in uno strumento di ispezione popolare sull’efficienza di un soggetto pubblico o di un determinato servizio, nemmeno in ambito locale (cfr. Cons. St., VI, 25 agosto 2017, n. 4074). Ne deriva che, da una parte, l’interesse che legittima ciascun soggetto all’istanza, e che va accertato caso per caso, deve essere personale e concreto e, dall’altra, la documentazione richiesta deve essere direttamente riferibile a tale interesse, oltre che individuata o ben individuabile. Ebbene, nel caso in esame l’istanza di accesso, inoltrata dal ricorrente ai sensi della L. n. 241 del 1990, come si evince dalla precedente esposizione in fatto, è dichiaratamente volta ad effettuare un controllo generalizzato sull’operato del -OMISSIS-, al fine di verificare l’efficienza della sua attività”** (7).

La giurisprudenza, dunque, esclude radicalmente che, attraverso lo strumento dell’accesso, possa operarsi un sindacato di tipo “ispettivo” sull’esercizio della discrezionalità amministrativa, riferito ad un procedimento, allorché non si assume alcun concreto interesse, ma si operi unicamente con l’intento di sovrapporsi all’attività amministrativa, pretendendo di verificarne la legittimità, così da introdurre una forma di controllo esterno, *extra corpus*, non ammesso dalla legge.

Da qui la conclusione, ripetutamente rassegnata dal Consiglio di Stato (8), per cui non può prescindersi dalla “finalizzazione” dell’istanza di ostensione al perseguimento di un interesse diretto, concreto ed attuale e non certo meramente emulativo e/o potenziale, connesso alla disponibilità dell’atto o del documento del quale si chiede l’accesso.

(1) Art. 22, comma 1, lett. b) L. n. 241/90.

(2) Art. 24, comma 3, L. n. 241/90.

(3) Si legge nella citata sentenza: “.. .. Ai fini della sussistenza del presupposto legittimante per l’esercizio del diritto di accesso deve esistere un interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l’accesso, non necessariamente consistente in un interesse legittimo o in un diritto soggettivo, ma comunque giuridicamente tutelato, ed un rapporto di strumentalità tra tale interesse e la documentazione di cui si chiede l’ostensione, nesso di strumentalità che deve, peraltro, essere inteso in senso ampio, posto che la documentazione richiesta deve essere, genericamente, **mezzo utile per la tutela dell’interesse giuridicamente rilevante** (cfr. Cons.Stato, sez. V, 10 gennaio 2007, n. 55; idem, sez. IV 19 ottobre 2017 n. 4838; Tar Lazio, Roma, sez. II, 1° marzo 2018, n. 2299).

In particolare, ai fini dell’accesso ai documenti amministrativi, l’art. 22, comma 1, lett. b) della legge n. 241 del 1990 richiede la titolarità di “un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”; il successivo comma 3 stabilisce che “tutti i documenti amministrativi sono accessibili ad eccezione di quelli indicati all’art. 24 c. 1, 2, 3, 5 e 6”; di seguito l’art. 24, al comma 7, stabilisce che “deve comunque essere garantito ai richiedenti l’accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”.

E’ inoltre il giudizio sul diritto di accesso non esime da una valutazione circa l’esistenza di una **posizione** pur sempre differenziata in capo al richiedente, **cui deve correlarsi, in termini di concretezza ed attualità, un interesse conoscitivo**. A tal proposito, è stato chiarito che **essere titolari di situazioni giuridicamente tutelate non è condizione sufficiente affinché l’interesse rivendicato possa considerarsi “diretto, concreto ed attuale”, come richiesto dal predetto art. 22, essendo anche necessario che la documentazione cui si chiede di accedere sia collegata a quella posizione sostanziale, impendendone od ostacolandone il soddisfacimento**. Infatti, la norma prevede che l’esibizione dei documenti sia strumentale alla tutela di un interesse concreto e meritevole di tutela e la necessità di un collegamento specifico e concreto con un interesse rilevante impedisce che l’accesso possa essere utilizzato per conseguire improprie finalità di controllo generalizzato sulla legittimità degli atti dell’Amministrazione (cfr. in tal senso, Tar Lazio, Roma, sez. I, 18 marzo 2016, n. 3364; idem, sez. II, 12 ottobre 2016, n. 10175; Tar Campania, Napoli, sez. VI, 11 ottobre 2016, n. 4658; id., 29 gennaio 2018, n. 639)”.

(4) In tal senso, da ultimo, Tar Lombardia - Milano, Sez. 15 novembre 2019, n. 2422.

(5) Così, Cons. Stato, Sez. IV, 29 luglio 2019, n. 5347.

(6) *Ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 20 ottobre 2015, n. 5111; cfr. id., 3 febbraio 1995, n. 158.

(7) In tal senso, Tar Toscana - Firenze, Sez. II, 25 settembre 2019, n. 1295.

(8) Di recente, vedasi la decisione della Sezione IV, 11 gennaio 2019, n. 249: “.. .. Pur prevedendo il diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione a chiunque vi abbia interesse, il legislatore non ha tuttavia voluto introdurre un’azione popolare volta a consentire un controllo generalizzato sull’attività amministrativa. A riprova di ciò la previsione, specifica, che l’interesse all’ostensione deve essere **finalizzato** alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti”.

Gennaio 2020

