

La terza sezione del Consiglio di Stato, con sentenza n. 3451 del 4 aprile 2023, ha riepilogato i principi fondamentali alla base del diritto di accesso agli atti amministrativi.

La disciplina sull'accesso agli atti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce, ai sensi dell'art. 22, comma 2, L. 7 agosto 1990, n. 241, «principio generale dell'attività amministrativa». La ratio dell'istituto può essere ravvisata nei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost. (Cons. Stato, Ad. Plen., 18 aprile 2006, n. 6) e nell'esigenza di agevolare gli interessati nell'ottenere gli atti per valutare se sia il caso di agire in giudizio a tutela di una propria posizione giuridica (Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2009, n. 1455), non potendosi ravvisare 'zone franche' in cui non rilevino i principi sopra richiamati (Cons. Stato, Ad. Plen., 24 giugno 1999, n. 16).

La legittimazione attiva all'accesso deve essere riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica (Cons. Stato, Ad. Plen., 24 aprile 2012, n. 7). In particolare, per il legittimo esercizio del diritto di accesso è necessaria la sussistenza di un interesse qualificato, specificamente inerente alla situazione da tutelare, che sia immediatamente riferibile al soggetto che pretende di conoscere i documenti; e di un collegamento attuale tra situazione giuridica da tutelare e la documentazione di cui si richiede l'accesso, che sia tale da implicare l'incidenza, anche potenziale, dell'atto sull'interesse di cui il soggetto istante è portatore.

L'art. 22, comma 3 introduce il principio della massima ostensione dei documenti amministrativi, salve le limitazioni giustificate dalla necessità di contemperare il suddetto interesse con altri interessi meritevoli di tutela (art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6 della medesima legge). 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: a norma dell'art. 22, comma 1, lett. b) della legge n. 241 del 1990, infatti, vengono definiti "interessati" all'accesso non tutti i soggetti indiscriminatamente, ma soltanto i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (*ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 16 maggio 2016, n. 1978; Cons. Stato, sez. VI, 15 maggio 2017, n. 2269; Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2014, n. 4209; Cons. Stato, sez. IV, 19 ottobre 2017, n. 4838; Cons. Stato, sez. V, 21 agosto 2017, n. 4043). Secondo il costante e indiscusso orientamento del Consiglio di Stato e, più in generale, della giustizia amministrativa, deve essere accolta una nozione ampia di 'strumentalità' del diritto di accesso, nel senso della finalizzazione della domanda ostensiva alla cura di un interesse diretto, concreto, attuale e non meramente emulativo o potenziale, connesso alla disponibilità dell'atto o del documento del quale si richiede l'accesso, non imponendosi che l'accesso al documento sia unicamente e necessariamente strumentale all'esercizio del diritto di difesa in giudizio, ma ammettendo che la richiamata 'strumentalità' va intesa in senso ampio in termini di utilità per la difesa di un interesse giuridicamente rilevante (Cons. Stato, sez. III, 16 maggio 2016, n. 1978; Cons. Stato, sez. VI, 15 maggio 2017, n. 2269; Cons. Stato, sez. III n. 249 /2019). Il legame tra la finalità dichiarata e il documento richiesto è rimessa alla valutazione dell'ente, in sede di amministrazione attiva, e del giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, valutazione che va effettuata in astratto, senza apprezzamenti diretti (e indebiti) sulla documentazione richiesta. La necessaria sussistenza di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto di accedere, non implica nemmeno la riduzione dell'accesso ad una situazione meramente strumentale rispetto alla difesa in giudizio della situazione sottostante: *"l'accesso, in tal senso, assume invece una valenza autonoma, non dipendente dalla sorte del processo principale, ma anche dall'eventuale infondatezza o inammissibilità della domanda giudiziale che il richiedente, una volta conosciuti gli atti in questione, potrebbe proporre; ed invero, il diritto di accesso ai documenti amministrativi, introdotto dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, a norma dell'art. 22 comma 2 della stessa legge, come sostituito dall'art. 15, L. 11 febbraio 2005, n. 15, costituisce un principio generale dell'ordinamento giuridico, il quale si colloca in un*

sistema ispirato al contemperamento delle esigenze di celerità ed efficienza dell'azione amministrativa con i principi di partecipazione e di concreta conoscibilità della funzione pubblica da parte dell'amministrato, basato sul riconoscimento del principio di pubblicità dei documenti amministrativi. In quest'ottica, il collegamento tra l'interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l'accesso e la documentazione oggetto della relativa istanza, di cui al cit. art. 22, comma 1, lett. b), non può che essere inteso in senso ampio, posto che la documentazione richiesta deve essere, genericamente, mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante, e non strumento di prova diretta della lesione di tale interesse" (Cons. Stato, sez. III, 13 gennaio 2012, n. 116). Peraltro, l'affermazione del diritto di accesso è estrinsecazione, oltre che del principio di effettività della tutela giurisdizionale, anche della tutela dei diritti fondamentali dei familiari, in particolare dei figli minorenni, questi ultimi tutelati dall'art. 5 del settimo protocollo addizionale della CEDU e dagli artt. 29 e 30 della Costituzione.

Si tratta di principi irrinunciabili e fondanti, nell'ambito del moderno Stato di diritto, di un nuovo modo di concepire il rapporto tra cittadini e potere pubblico, improntato a trasparenza e accessibilità dei dati e delle informazioni, anche ove queste riguardino terzi soggetti, purché a soddisfazione di un interesse (come visto, nemmeno più strumentale alla mera difesa in giudizio delle proprie posizioni) giuridicamente rilevante e meritevole di tutela.

Riferimenti Normativi:

- art. 22, L. 7 agosto 1990, n. 241