

# INDICE

Indice.....	1
Introduzione.....	3
<b>I. PROFILI SOSTANZIALI ED EVOLUZIONE NORMATIVA</b>	
I.1 Evoluzione storico-normativa.....	7
I.2 Sviluppo legislativo fino alla legge del 2005 n.15.....	9
I.3 Diritto di accesso e Costituzione repubblicana.....	15
I.4 Il diritto all'informazione: l'articolo 21 della Costituzione.....	18
<b>II. IL DOCUMENTO AMMINISTRATIVO</b>	
II.1 Oggetto del diritto di accesso.....	22
II.2 Gli atti interni e gli atti preparatori.....	25
II.3 L'attività privatistica della pubblica amministrazione e la sua assoggettabilità al diritto di accesso.....	28
<b>III. INTERESSI LEGITTIMI O DIRITTI SOGGETTIVI?</b>	
III.1 Premessa.....	36
III. 2 Natura di interesse legittimo.....	36
III. 3 Natura di diritto soggettivo.....	39
<b>IV. SOGGETTI COINVOLTI NEL PROCEDIMENTO DI ACCESSO</b>	
IV.1 Legittimazione attiva.....	45
IV.2 Soggetti passivi.....	54
IV.3 Limiti all'accesso.....	59
IV.4 Procedimento di accesso.....	64
IV.5 Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.....	70
VI.6 L'accesso civico.....	73

## **V. LIMITE DELLA RISERVATEZZA**

V.1 Premessa.....	79
V.2 Diritto di accesso prima della legge n.675 del 1996.....	79
V.3 L'introduzione della legge sulla privacy.....	81
V.4 Le modifiche apportate dal D.lgs. 11 maggio 1999, n. 135.....	83
V.5 Introduzione del codice della privacy.....	85
V.6 La tutela a fronte delle richieste di terzi.....	90
V.7 L'accesso e il segreto.....	93
V.8 Accesso a dati sanitari.....	100
V.9 Accesso alle informazioni ambientali.....	106
V.10 Accesso agli atti degli enti locali.....	115

## **VI. FORME DI TUTELA CONTRO IL DINIEGO ALL'ACCESSO**

VI.1 Tutela giurisdizionale amministrativa.....	122
VI.2 Le parti.....	123
VI.3 Il ricorso.....	125
VI.4 Provvedimento ed esecuzione.....	129
VI.5 Funzione giustiziale della Commissione per l'accesso.....	130
VI.6 Ricorso e procedimento davanti alla Commissione.....	132
VI.7 Decisione del ricorso.....	134
VI.8 Il difensore civico.....	135
VI.9 Responsabilità della P.A. e tutela giurisdizionale risarcitoria.....	137
VI.10 Profili penalistici.....	139
VI.11 Tutela a livello europeo.....	144
CONCLUSIONI.....	158
BIBLIOGRAFIA.....	159

## INTRODUZIONE

Il lavoro che si ha intenzione di affrontare ha lo scopo di analizzare sistematicamente, la disciplina dell'accesso.

Si farà una disamina storica della problematica dell'accesso, evidenziando l'esigenza di trasparenza nella P.A., in armonia con i principi della Costituzione, cardine necessario di ogni innovazione.

I legislatori più volte fanno riferimento all'espressione attribuita a Filippo Turati<sup>1</sup> che vede la Pubblica Amministrazione come "*casa di vetro*" che nulla deve nascondere.

Tuttavia non si può non constatare come, molto spesso, i segreti siano indispensabili per la sopravvivenza di un ordinamento.

La normativa sull'Accesso ai documenti amministrativi presente nella Legge 07.08.1990 n. 241 che le dedica l'intero Capo V e successive modifiche si impone come una fondamentale tappa che segna un importante svolta rispetto al passato, in cui l'amministrazione titolare di potere pubblico era vista in una condizione di assoluta superiorità, rispetto a coloro che erano intesi come i meri destinatari.

Non si può non rilevare come il diritto di accesso ai documenti amministrativi possa essere considerato un elemento fondamentale degli ordinamenti democratici.

Esso rappresenta indubbiamente uno dei fattori ai quali guardare se si vuole avere un'obiettiva analisi riguardo, al grado di democraticità di un sistema.

---

<sup>1</sup> Atti del Parlamento italiano – Camera dei Deputati, sess. 1904 – 1908, 17.6.1908, 22962

Inoltre si constata come negli ultimi anni si sia innovato molto in materia di accesso, in particolar modo l'introduzione dell'accesso civico qualifica e integra il livello di democraticità di un ordinamento; oltre che un *diritto*, costituisce un *dovere* che ciascun cittadino deve adempiere per contribuire a realizzare istituzioni efficienti e impegnate nella cura dell'interesse generale.

Lo sforzo collettivo deve essere indirizzato al rafforzamento e alla diffusione della cultura dell'integrità, e mirare a demolire comportamenti omissivi, pratiche di illegalità e corruzione che potrebbero germinare nelle pubbliche amministrazioni, con effetti devastanti per l'intero sistema e per coloro che ne sono parte integrante.

L'ordinamento, comunque, apporta significative forme di tutela nei confronti di simili situazioni individuando pene rigide e la possibilità di un'azione risarcitoria per gli inadempimenti della Pubblica Amministrazione nei procedimenti, con le eventuali conseguenze anche sul piano della valutazione del dirigente ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato, oltre dell'eventuale responsabilità amministrativa e contabile del funzionario e del dirigente.

Tutto questo non rimane in un ambito limitato come quello statale, ma va considerato anche alla luce delle norme di ricezione comunitaria l'azione amministrativa deve risultare attenta ed efficiente in vista della piena applicazione dell'art. 41 della "Carta dei diritti fondamentali" (cd. Carta di Nizza) che riconosce il diritto del cittadino alla "buona amministrazione", richiamato anche successivamente dal Trattato di Lisbona.

Mi accingo a concludere, procedendo ai ringraziamenti.

Desidero ringraziare il Professore Vuoto relatore di questa tesi, per la grande disponibilità, la cortesia dimostratemi e per tutto l'aiuto fornito durante la stesura.

Inoltre, ringrazio sentitamente la Dott.ssa Barretta che mi ha dedicato tempo e mi ha donato preziosi consigli che si sono rivelati utilissimi.

Un sentito ringraziamento va a mia nonna, la Prof.ssa Romano Teresa che instancabilmente si è prodigata ad aiutarmi nella stesura della tesi e incoraggiato in ogni momento.

Desidero inoltre ringraziare mio cognato, l'avvocato Fabio D'azzo che ha partecipato alla stesura della tesi da lontano donandomi consigli unici e bacchettandomi, affettuosamente (almeno così spero) quando era necessario.

In un ultimo, ma non certo per importanza, il mio ringraziamento va ai miei genitori ed alle mie sorelle, che mi hanno supportato sempre in questi anni, e dalle cui sorprendenti manifestazioni di affetto ho tratto la forza per superare i momenti più difficili, e riuscire così a raggiungere questo importante traguardo.

