

Come funziona il Foia in Italia

*L'accesso civico generalizzato agli atti e documenti
della Pubblica amministrazione*

a cura di Giulio Marotta

Premessa.	3
1. Introduzione.	5
2. Le Amministrazioni soggette agli obblighi di trasparenza.	8
3. Aspetti procedurali.	12
4. Divieto di richieste generiche o massive.	16
5. I limiti all'esercizio del diritto di accesso.	21
6. Segue: i "limiti assoluti".	24
7. Segue: i limiti relativi riguardanti interessi pubblici.	28
8. Segue: i limiti relativi riguardanti interessi privati.	31
9. La verifica della legittimità e dell'efficienza dell'azione amministrativa.	33
10. Accesso civico generalizzato e informazioni ambientali.	36
11. Edilizia e urbanistica.	39
12. Concorsi e rapporti di lavoro nel pubblico impiego.	41
13. Considerazioni conclusive.	44
Allegato 1 - Glossario	48
Allegato 2 - Indicazioni bibliografiche	51

Premessa.

Avere accesso alle informazioni pubbliche, in tutte le sue forme, è un diritto fondamentale, nonché presupposto, per una piena e attiva partecipazione dei cittadini nella vita democratica. Un diritto riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e che negli anni ha trovato applicazione nei principali paesi del mondo occidentale. Però il cosiddetto Foia (Freedom of information act) fino a pochi anni fa non era presente nell'ordinamento del nostro paese. Proprio per questo motivo nella scorsa legislatura la Fondazione openpolis è stata tra i promotori della campagna **Foia4Italy** assieme ad importanti esponenti della società civile in Italia. Un lavoro che con l'approvazione del "**decreto trasparenza**" da parte del governo Renzi nel maggio del 2016, ha contribuito all'introduzione anche nel nostro paese dell'istituto dell'accesso civico generalizzato. Un passo importante, non privo di criticità, che comunque ha portato un significativo cambiamento in Italia.

Il metodo di lavoro della Fondazione openpolis si contraddistingue per seguire i fenomeni attraverso un monitoraggio continuo. Giungere all'approvazione del Foia in Italia ha voluto dire ottenere uno strumento con cui poi portare avanti investigazioni e analisi di interesse pubblico. In questi anni siamo stati tra i primi utilizzatori dello strumento, e l'abbiamo quindi testato in prima persona. Lo abbiamo fatto per comprendere meglio sia la questione dell'**accoglienza dei profughi in Italia**, che il processo legislativo, attraverso un'**indagine sui decreti attuativi**.

L'osservatorio Foia di openpolis

La nostra volontà di capire come e quanto stia funzionando lo strumento però non si vuole limitare al suo utilizzo. Proprio per questo motivo iniziamo un **Osservatorio Foia**, un appuntamento mensile in cui facciamo il punto sul tema, realizzato in collaborazione con Giulio Marotta.

Nel corso dei mesi analizzeremo diversi ambiti. Daremo luogo ad uno spazio per tenere costantemente sotto traccia l'**evoluzione normativa della materia**. Questo verrà fatto seguendo due filoni paralleli: da un lato analizzando la trattazione parlamentare del Foia, dalla presentazione di nuove proposte di legge allo svolgimento di specifiche interrogazioni sul tema, dall'altro monitorando come la giurisprudenza, tra Consiglio di Stato e Tar, sta intervenendo nella sua applicazione.

Altro elemento importante della questione riguarda i **dati sull'utilizzo del Foia**. Per capire come e quanto venga utilizzato metteremo insieme i numeri del fenomeno. Questo implicherà vedere quante sono le richieste, e quali sono le risposte, ma anche in che formato, e con quale aggiornamento, sono rilasciati i dati. Il tutto portando avanti un confronto tra i diversi organi coinvolti: ministeri, regioni, comuni, autorità di garanzia, ecc.

Infine, per far comprendere al meglio il potenziale della legge, **racconteremo esempi virtuosi in cui il Foia ha permesso di raggiungere specifici obiettivi**. Openpolis non è infatti l'unico attore

che in questi mesi ha utilizzato l'accesso generalizzato agli atti per portare avanti investigazioni ed analisi. Raccontare queste best practice permetterà anche di far capire come, attraverso il suo utilizzo, si possano svolgere indagini di interesse pubblico.

Leggi tutti gli approfondimenti
su **Osservatorio Foia**

1. Introduzione.

L'ordinamento italiano prevede diverse forme di accesso agli atti e documenti della Pubblica amministrazione, al fine di renderne conoscibile l'attività e favorire il controllo diffuso sul perseguimento delle finalità istituzionali. Con la legge generale sul procedimento amministrativo (**legge n. 241 del 1990**, art. 22 ss.) è stato originariamente disciplinato il c.d. **accesso documentale**, (definito anche come **accesso difensivo**), attraverso il quale i "diretti interessati" possono prendere visione ed estrarre copia di determinati atti: l'accesso è "subordinato alla titolarità di un "interesse concreto, attuale e diretto" rispetto al contenuto degli atti, corrispondente a una "situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso". Tale azione è funzionale all'esercizio delle facoltà partecipative, difensive e oppositive di soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi (che si trovino in una posizione differenziata rispetto agli altri cittadini¹); è perciò escluso un accesso preordinato ad un "controllo generalizzato" dell'azione amministrativa o ispirato da mera curiosità ovvero fondato su generico e indistinto interesse di qualsiasi cittadino alla legalità o al buon andamento dell'attività amministrativa². L'Amministrazione deve decidere in ordine alla richiesta di accesso indipendentemente da ogni valutazione in ordine alla fondatezza o meno dell'eventuale azione giudiziale a difesa dei propri interessi. Proprio al fine di verificare i requisiti di legge, la richiesta di accesso deve essere adeguatamente motivata³. La stessa legge n. 241 del 1990 disciplina **accesso c.d. procedimentale** (art. 10), che garantisce l'ostensione degli atti e dei documenti acquisiti al procedimento amministrativo, garantendo una partecipazione informata e, come tale, effettiva a tutte le parti in causa. Con l'**accesso civico semplice**, introdotto nel 2013 (ex art. 5 comma 1, **decreto legislativo n. 33 del 2013**), tutti i cittadini possono richiedere il rispetto degli obblighi di pubblicazione in un'apposita sezione del sito di ciascuna Amministrazione (denominata "Amministrazione trasparente"), dei documenti e informazioni di interesse della collettività, puntualmente specificati dallo stesso d. lgs. n. 33/2013 (cfr. in particolare l'allegato A), in materia di bandi di gara e di concorso,

¹ Si tratta di sindacati, associazioni di categoria, ordini professionali, associazioni dei consumatori etc. etc. (vedi ad esempio le sentenze del Tar Puglia, sez. III, 7.6.2017, n. 589 e sez. II, 16.9.2019, n. 1200). In particolare, sul diritto di accesso delle organizzazioni sindacali per i documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione vedi, tra le altre, Tar Lazio, sez. III bis, 18.7.2019, n. 9527 Tar Lazio, sez. III quater, 6.7.2020, n. 7704, Tar Veneto, sez. I, 28.10.2019, n. 1144 e Tar Campania, sezione staccata di Salerno, sez. I, 27.11.2019, n. 2110.

² Nell'accesso documentale è necessario 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" (vedi da ultimo Tar Sardegna, sez. I, 4.9.2019, n. 726).

³ Sulla rilevanza della motivazione ai fini di una corretta individuazione dei documenti il cui accesso è utile alla difesa degli interessi del richiedente cfr. Tar Campania, sez. VI, 11.7.2019, n. 3844.

sovvenzioni e contributi, titolari di incarichi politici e dirigenziali, personale etc⁴. In questa scheda l'analisi si concentra sull'**accesso civico generalizzato**, (**decreto legislativo n. 97 del 2016**), ispirato al Foia statunitense⁵, che consente a "chiunque" di richiedere alla Pubblica amministrazione dati, documenti e informazioni già esistenti (ulteriori rispetto a quelli per i quali già vige un obbligo di pubblicazione), senza dover dimostrare l'esistenza di un interesse attuale e concreto né di motivare la richiesta, al fine di assicurare un controllo sociale diffuso sull'attività delle Amministrazioni; il diritto di accesso generalizzato è riconosciuto proprio "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico". Tale forma di accesso è quindi più ampia rispetto all'accesso documentale, che, d'altro lato, consente di andare maggiormente in profondità, proprio perché volto a tutelare un interesse personale, specifico e differenziato: in particolare, il diritto di difesa costituisce può giustificare l'esercizio del diritto di accesso anche in situazioni in cui "ordinariamente" la legge lo esclude. L'ampio diritto all'informazione e alla trasparenza dell'attività delle amministrazioni resta infatti temperato dalla necessità di garantire le esigenze di riservatezza, segretezza e tutela di determinati interessi pubblici e privati (come elencati nell'art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013), che diventano l'eccezione alla regola. Come vedremo, nel bilanciamento degli interessi in gioco, solo nel caso dell'accesso documentale si deve privilegiare la conoscenza a fini di difesa degli interessi del richiedente a scapito dei soggetti controinteressati⁶. È importante tenere ben distinte le diverse fattispecie di accesso al fine di calibrare i diversi interessi in gioco, quando è necessario bilanciare caso per caso tra tali interessi; in ogni caso tutte le fattispecie possono concorrere, senza reciproca esclusione, e completarsi⁷. Con l'istituto del Foia si completa l'evoluzione della normativa italiana in materia di accesso: l'accessibilità ai

⁴ I dati pubblicati devono essere completi, aggiornati tempestivamente, di facile consultazione ed accesso. Nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ogni amministrazione può individuare, anche sulla base delle richieste di accesso civico, altre tipologie di documenti che si ritiene utile pubblicare nell'ottica della massima trasparenza (ad es. dati già contenuti in documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria. La legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019, art. 1, comma 163) ha previsto nuove sanzioni a carico del personale responsabile di violazioni della normativa sul diritto di accesso.

⁵ Acronimo di *Freedom Of Information Act* per gli ordinamenti di *common law*, la più importante legge americana di accesso pubblico all'informazione statale.

⁶ L'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 dispone infatti, con riferimento al solo accesso documentale, 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" (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 9.3/020, n. 1664).

⁷ Il Consiglio di Stato, in adunanza plenaria (sentenza 2.4.2020, n. 10) ribadisce che i diversi istituti per l'accesso, pur avendo diverse finalità, requisiti e aspetti procedurali, possono essere utilizzati in concorso tra loro, sempre allo scopo di soddisfare l'"interesse conoscitivo" di chi presenta l'istanza.

documenti amministrativi diviene la regola e la trasparenza rappresenta un principio generale del nostro ordinamento, volto a coniugare l'efficienza della funzione pubblica con le garanzie di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini, rendere conoscibili le scelte compiute dalle pubbliche amministrazioni e permettere un controllo sul loro operato, prevenire eventuali abusi e illegalità e migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche: il rapporto tra cittadini e potere pubblico deve essere tendenzialmente improntato alla massima trasparenza e partecipazione democratica⁸. Trattandosi di un istituto di recente introduzione (a differenza dell'accesso documentale, che risulta ormai sufficientemente consolidato nel nostro sistema, anche se resta comunque consistente il contenzioso in materia), è estremamente utile, al fine di diffondere la conoscenza delle potenzialità dell'accesso civico generalizzato, approfondire le modalità attraverso le quali è stata data puntuale attuazione ai principi stabiliti dalla legge ed i problemi emersi nella fase della prima applicazione; a tal fine è essenziale esaminare, in particolare, la giurisprudenza dei giudici amministrativi⁹ e i pareri espressi dal Garante per i dati personali¹⁰ e dai Difensori civici¹¹.

⁸ Vedi al riguardo le considerazioni contenute nella [relazione sull'attività della giustizia amministrativa del Presidente del Consiglio di Stato del febbraio 2020](#).

⁹ Il presente lavoro riporta gli estremi delle più rilevanti sentenze di Tar e Consiglio di stato, reperibili sul sito del Consiglio di stato, sezione [Decisioni e pareri](#).

¹⁰ Nell'apposita [sezione del sito del Garante](#) sono riportati tutti i pareri in materia di diritto di accesso.

¹¹ Le relazioni annuali dei difensori civici di questa legislatura sono pubblicate sul sito della Camera dei deputati, sezione [Documenti parlamentari](#).

2. Le Amministrazioni soggette agli obblighi di trasparenza.

La legge individua tutti i soggetti tenuti all'applicazione della normativa sul diritto di accesso, nelle sue diverse forme, utilizzando una nozione ampia di Pubblica amministrazione. A tal fine possono individuarsi tre gruppi distinti. Il primo gruppo concerne le Amministrazioni pubbliche ed include le Autorità portuali, le Autorità amministrative indipendenti e gli enti pubblici non economici, sia nazionali che regionali e locali. Il secondo gruppo comprende gli enti pubblici economici (tra cui gli ordini professionali), le società in controllo pubblico nonché altri soggetti privati la cui attività risulti finanziata in modo significativo dalle finanze pubbliche: per questi soggetti il regime di trasparenza si applica "in quanto compatibile" con i rispettivi ordinamenti e ciò al fine di tutelare le loro attività economiche e commerciali. Il terzo gruppo riguarda le società in partecipazione pubblica nonché le associazioni ed enti di diritto privato se e in quanto svolgano un'attività di servizio pubblico, indipendentemente dalla natura pubblica o privata della loro disciplina sostanziale. L'applicazione estensiva della normativa in materia di trasparenza anche a soggetti privati, in linea d'altronde con quanto già previsto dalle disposizioni sull'accesso documentale, si giustifica proprio con l'esigenza di assicurare una forma di controllo sociale sulle attività aventi una rilevanza pubblica e per questo finanziate con soldi dei contribuenti; attraverso l'istituto dell'accesso si realizza così una tutela del cittadino/utente nei confronti del privato gestore di un servizio pubblico con particolare riferimento alle modalità attraverso le quali quel pubblico servizio viene organizzato, disciplinato e gestito.

La giurisprudenza ha contribuito a chiarire l'ambito di applicazione della disciplina sul diritto di accesso. Sull'importanza che le Autorità indipendenti (di garanzia, regolazione e vigilanza) rispettino in pieno i principi di trasparenza in ordine ai provvedimenti di regolazione da esse adottati cfr. Consiglio di stato, sez. VI, 22.6.2020, n. 4000). In merito all'applicabilità alle **regioni a statuto speciale** delle disposizioni in materia di trasparenza e di quelle sull'accesso vedi il parere del Consiglio di stato, Adunanza della Commissione speciale del 17.10.2019, n. 252. Con riguardo agli **ordini professionali**, è stata considerata legittima la richiesta di accesso alle informazioni sui bilanci dell'Ordine degli avvocati di Pisa e sul numero degli iscritti all'Ordine, anche se non soggetti a pubblicazione (*Tar Toscana, sez. II, 15.1.2019, n.84; sul tema vedi anche Tar Lazio, sez. III, 24.9.2015, nn. 11391 e 11392*). Per una ricostruzione dei criteri idonei

ad identificare gli organismi di diritto pubblico, soggetti alla normativa sull'accesso vedi da ultimo Consiglio di stato, sez.V, 7.2.2020, n.965.

Più in particolare, **Poste Italiane** risulta soggetta alla disciplina del diritto di accesso con riferimento al pubblico servizio di cui è affidataria, esercitabile dai dipendenti con riguardo alle prove selettive di accesso, alla progressione in carriera ed ai provvedimenti di auto-organizzazione degli uffici, incidenti in modo diretto sulla disciplina, di rilevanza pubblicistica, del rapporto di lavoro (*Consiglio di stato, Adunanza plenaria, nn. 14 e 16 del 2016*). In applicazione di tali principi è stata accolta ad esempio la richiesta di accesso alla documentazione su procedure di gara indette da Poste italiane (*Tar Lazio, sez. III, 2.8.2018, n. 8706*) o alle selezioni di personale (*Consiglio di stato, sez. VI, 17.1.2011, n. 235*); al contrario, è stato escluso l'accesso in caso di aspetti relativi alla gestione ordinaria del personale o alle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro, che trovano una specifica tutela nel diritto del lavoro e nei relativi strumenti giurisdizionali (ad es. *Consiglio di stato, sez. III, 16.1.2019, nn. 405, 411 e 412; Commissione per l'accesso, decisione dell'11.2.2016*), nonché all'attività creditizia (*Tar Campania, sez. VI, 8.5.2018, n. 3080, Tar Lazio, sez. III, 10.5.2019, n. 5902*). Nello stesso senso Tar Lazio, sez. I, 27.4.2020, n. 4212 con riferimento all'**Anas**. Analogamente, per **Rete Ferroviaria Italiana** (RFI) è applicabile l'accesso civico limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea (cfr. *la risposta del Governo all'interrogazione Camera 4-17624 della XVII legislatura*).

Per quanto riguarda gli **enti che esercitano un servizio in concessione**, è stata ritenuta legittima la richiesta di accesso, rivolta da alcuni operatori alla società Aeroporti di Roma, riguardante gli atti relativi alla concessione di aree all'interno dell'aeroporto (*Consiglio di stato, sez. VI, 28.3.2013, n. 1835; con riferimento alle procedure di assunzione di un'altra società di gestione dei servizi aeroportuali vedi Consiglio di Stato, sez. V, 6.6.2019, n. 3835; sulla legittimità della richiesta di accesso generalizzato ad una società aeroportuale a prevalente capitale pubblico cfr. Tar Calabria, sez. I, 13.6.2019, n. 1212*); ed analoga decisione è stata assunta con riferimento alla Sisal, in qualità di concessionaria del Ministero dell'Economia per una serie di giochi e scommesse (*Tar Lazio, sez. II, 6.9.2018, n. 9186*), alla società che esercita in concessione il servizio di tesoreria di un ente locale (*Tar Campania, sez. VI, 10.4.2019, n.1981*) e con riguardo alla documentazione sull'assunzione di soggetti da adibire all'espletamento di servizi di trasporto gestiti da società in mano pubblica, anche nel caso in cui si tratti di personale alle dipendenze di società privata (*Tar Catania, sez. III, 11.7.2018, n. 1481*); stesso discorso in caso di atti inerenti le procedure di selezione del personale di una Fondazione, che eroga prestazioni socio-sanitarie richieste nell'ambito del servizio sanitario nazionale in regime di accreditamento regionale, e quindi esercita un servizio pubblico (*Tar Lombardia, sez. III, 14.2.2018, n. 436*). Nel caso dei gestori di servizi telefonici, l'accesso dovrebbe essere consentito con riferimento alle attività rientranti nel servizio universale:

servizi di telefonia vocale fissa, fax, accesso ad internet sulla rete fissa, gestione delle cabine telefoniche, chiamate gratuite ai numeri di emergenza, soluzioni specifiche per i disabili (vedi in tal senso *Tar Calabria, sez. I, 14.3.2019, n. 532, Tar Basilicata, sez. I, 17.7.2017, n. 500, Tar Lazio, sez. III, 11.3.2019, n. 3185, Tar Puglia, sez. II, 16.12.2019, n. 1989*).

Con riferimento a **soggetti privati che svolgono una funzione pubblica** possono essere citati i casi dell'accesso, da parte di un avvocato, alla pratica di iscrizione alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense (*decisione della Commissione per l'accesso del 15.6.2017; sui limiti dell'accesso agli enti previdenziali vedi la sentenza del Tar Lazio, sez. III bis, 6.6.2019, n. 7369*), agli atti riguardanti l'ottenimento di contribuzioni e benefici vari connessi a terreni agricoli dei Centri di assistenza agricola (*Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana 9.2.2018, n. 77*), alla documentazione del Consorzio obbligatorio istituito per la ricostruzione del patrimonio immobiliare de L'Aquila (*Tar Abruzzo, sez. I, 23.11.2018, n. 424*), all'accesso agli atti richiesto dai soci della Società italiana degli autori ed editori, gestore di servizi pubblici attinenti alla tutela dei diritti d'autore (*Tar Lazio, sez. I quater, 25.6.2019, n. 8273, confermata da Consiglio di stato, sez. VI, 3.2.2020, n. 831*), agli atti relativi alla gestione del patrimonio di un istituto previdenziale (*Tar Lazio, sez. III bis, 11.10.2019, n. 11793*), alla documentazione prodotta dalle società organismi di attestazione (SOA), che svolgono una funzione pubblicistica di certificazione sulla capacità dell'impresa di sostenere determinati appalti pubblici (*Tar Emilia-Romagna, sez. I, 10.12.2019, n. 952*). Molto interessante anche la sentenza con la quale i giudici amministrativi hanno ritenuto illegittimo, ai sensi della legge n. 241 del 1990, il diniego di accesso da parte di una società privata, cui è stata affidata la progettazione e la realizzazione e direzione dei lavori di esecuzione della Linea C della Metropolitana di Roma, trattandosi di documentazione contrattuale inerente un'opera pubblica di rilevante interesse nazionale (*Tar Lazio, sez. II ter, 6.10.2017, n. 10098*).

Per le **società a controllo pubblico** (che sono soggette a trasparenza e dunque ad accesso civico) non possono in ogni caso considerarsi segreti industriali i dati organizzativi e gestionali: ed è perciò legittima una richiesta di accesso riguardante le deliberazioni del consiglio di amministrazione (*Tar Piemonte, sez. II, 24.7.2017, n. 886, in conformità al parere espresso in precedenza dal Difensore civico del Piemonte*). La normativa sulla trasparenza non risulta applicabile alle **società quotate in borsa**, e alle società da esse partecipate (*Tar Lazio, sez. III ter, 30.3.2018, n. 3567*) e alle **università non statali** (*Consiglio di stato, sez. VI, 11.7.2016, n. 3041*).

Con riguardo alle società in controllo pubblico (o sulle quali le amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo) che svolgono l'attività di esercizio dei giochi d'azzardo e di giochi non d'azzardo autorizzati l'Autorità anticorruzione ha precisato che "sono sottoponibili all'accesso generalizzato, fatto salvo il bilanciamento che le società dovranno fare fra il diritto di accesso e la tutela degli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica,

ivi compresi la tutela intellettuale, il diritto di autore e i segreti commerciali" (**delibera n. 290/2018**).

3. Aspetti procedurali.

Le istanze di accesso possono essere presentate, anche per via telematica, all'Ufficio che detiene i documenti richieste oppure all'Ufficio relazioni con il pubblico (URP) ovvero ad altro ufficio indicato dalla singola Amministrazione, allegando un documento di identità. Non è necessaria alcuna motivazione (vedi però *infra*, par. 5), anche se l'Amministrazione potrà richiedere, a fini statistici, ulteriori precisazioni sull'oggetto della richiesta. Spetta all'Amministrazione coinvolgere nel procedimento i soggetti controinteressati, cioè coloro la cui riservatezza potrebbe essere compromessa dalla ostensione dei documenti, che potranno motivare così la loro eventuale opposizione, ferma restando la piena competenza dell'Amministrazione in ordine alla fondatezza o meno della richiesta di accesso, anche in contrasto con l'opposizione manifestata dai controinteressati. Il diniego all'accesso deve essere adeguatamente motivato.

In caso di diniego (totale o parziale) o di mancata risposta è possibile sottoporre entro 30 giorni la richiesta all'esame del Responsabile della prevenzione e della trasparenza (RPCT), che dovrà decidere entro i successivi 20 giorni, salva la necessità di richiedere il parere del Garante della privacy in caso di tutela di dati personali (vedi *Tar Campania, sez. VI, 13.12.2017, n. 5901*); limitatamente agli atti di regioni ed enti locali, l'istanza può essere rivolta al Difensore civico competente per territorio, anche successivamente al riesame da parte del RPCT¹², che deciderà entro 30 giorni. La legge non prevede invece l'intervento di un'Autorità indipendente cui rivolgersi per i dinieghi di Amministrazioni statali, come sarebbe invece auspicabile (ad esempio attribuendo tale compito all'Autorità anticorruzione, che avrebbe potuto così esercitare anche un ruolo di indirizzo nell'interpretazione della disciplina¹³).

Nel caso in cui, anche dopo la pronuncia del difensore civico, l'Amministrazione confermi il suo diniego, potrà essere presentato un ricorso al Tar, secondo il rito semplificato di cui all'art. 116 del codice del processo amministrativo, caratterizzato anche da tempi di decisione molto brevi¹⁴. Il diritto di accesso non è ostacolato dalla pendenza di un giudizio civile o amministrativo nel corso del quale gli stessi documenti potrebbero essere richiesti, in quanto il diritto alla trasparenza rappresenta una situazione attiva meritevole di autonoma protezione, indipendentemente dalla pendenza e dall'oggetto di una controversia giurisdizionale. Se il giudice amministrativo considera

¹² In tal senso la Nota ANAC del 7.6.2018.

¹³ Una previsione in tal senso era contenuta nella **legge delega n. 124 del 2015** (art. 7, comma 1, lett. h). Si segnala che la normativa limita l'intervento della Commissione nazionale per l'accesso al solo accesso documentale.

¹⁴ Nel processo amministrativo possono intervenire, *ad adiuvandum*, anche altri soggetti

legittima la richiesta di accesso può ordinare all'esibizione dei documenti.

Per agevolare l'applicazione della normativa sull'accesso sono intervenute le **Linee guida dell'ANAC** del dicembre 2016, elaborate d'intesa con il Garante della privacy, e la **circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica Amministrazione** (n.2/2017). Sulla base dell'esperienza dei primi anni di attuazione, è stata emanata una **nuova circolare da parte del Ministro per la pubblica amministrazione (n. 1/2019)**. Il Presidente dell'Anac ha recentemente preannunciato un aggiornamento delle Linee guida.

Come ribadito dall'ultima circolare n. 1/2019, ciascuna Amministrazione può disciplinare con regolamento, circolare o altro atto di natura interna esclusivamente i profili procedurali e organizzativi (uffici competenti, modalità di presentazione istanze, modulistica da utilizzare, l'indirizzo di posta elettronica dedicato etc), senza però introdurre limitazioni ulteriori rispetto a quanto previsto dalla normativa generale né individuare con regolamento categorie di atti sottratte all'accesso generalizzato (come invece consente l'art. 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990), ma sempre nel rispetto dei principi fissati dalla legge: cfr. Tar Lazio, sez. I, 11.6.2020, n. 6457, con riferimento al regolamento dell'Autorità anticorruzione); i regolamenti non possono neppure pretendere l'adempimento di formalità o oneri procedurali, ponendoli come condizioni di ammissibilità della domanda di accesso: come precisato dalla circolare n. 1/2019, le Amministrazioni potranno addebitare all'utente solo i costi strettamente necessari per la riproduzione dei documenti e la loro spedizione (se richiesta espressamente dall'utente), nonché gli oneri in materia di bollo e i diritti di ricerca e visura. Le disposizioni sulla trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 sono infatti espressamente qualificate come "livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche", che deve essere quindi garantito sull'intero territorio nazionale (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione), con conseguente vincolo di inderogabilità in *peius* (*vedi peraltro le restrizioni all'accesso generalizzato approvate dalla provincia di Trento e le osservazioni critiche al riguardo del Difensore civico nella relazione del 2019*); *sulla gratuità del diritto di accesso, fatti salvi i costi di riproduzione, cfr. Tar Toscana, sez. I, 26.4.2019, n. 615*). Ogni Amministrazione deve provvedere all'istituzione di un Registro degli accessi con l'elenco delle richieste di accesso presentate ed il relativo esito: per superare le difformità fino ad oggi presenti, la **circolare n. 1/2019 indica in modo dettagliato lo standard da adottare**, anche al fine di facilitare la trasmissione dei dati utili all'attività di monitoraggio. Su questo tema l'Osservatorio di openpolis ha avviato un'analisi delle concrete modalità di attuazione del registro degli accessi da parte delle diverse amministrazioni, a partire dalle **strutture ministeriali**, per poi passare alle **autorità indipendenti**, alle **regioni e province autonome** ai **comuni capoluogo di regione** nonché alle **Agenzie di rilievo nazionale**.

L'Amministrazione deve pronunciarsi sulla richiesta di accesso entro 30 giorni (*Tar Lombardia, sez. III, 16.5.2018, n. 1286*), con comunicazione a tutti i soggetti coinvolti, salvo termini più

ampi in caso di presenza di controinteressati (vedi sul punto la circolare n. 1/2019, che sottolinea la necessità di coinvolgere i controinteressati anche nella fase di riesame da parte del RPCT); ; sul punto cfr. Tar Lombardia, sez. III, 22.1.2020, n. 137. Sulla nozione di controinteressato vedi Consiglio di stato, sez. VI, 2.1.2020, n. 30). In caso di richiesta indirizzata ad un'amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso, l'istanza deve essere immediatamente trasmessa a quella competente, dandone comunicazione all'interessato (cfr. sul punto Consiglio di stato, sez. VI, 3.10.2016, n. 4067, Tar Campania, sez. VI, 19.11.2018, n. 6687 e Tar Veneto, sez. III, 17.10.2019, n. 1104). Sulla responsabilità dell'Amministrazione in ordine alla fondatezza della richiesta di accesso, anche in contrasto con l'opposizione manifestata dai controinteressati, cfr. Tar Campania, sez. VI, 9.3.2017, n. 1380 e Tar Abruzzo, sez. I, 22.11.2018, n. 347. Vedi anche Tar Lazio, sez. III bis, 28.3.2018, n. 3453 in merito all'obbligo di motivare l'eventuale pregiudizio concreto derivante ai soggetti coinvolti).

Appartengono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie che derivino dall'applicazione del d.lgs. n. 33/2013: diniego o accoglimento della richiesta di accesso ed eventuale azione risarcitoria (cfr., tra le altre, Tar Lombardia, sez. IV, 14.1.2019, n. 51 e Tar Bolzano, 9.1.2019, n. 6). A tal fine è necessaria la notifica ad almeno uno dei soggetti controinteressati, laddove il ricorrente sia in grado di conoscerne l'esistenza: ad esempio, nel caso di pratiche edilizie relative ad alcuni immobili, i soggetti controinteressati possono essere identificati mediante il riferimento puntuale ai relativi mappali catastali (Tar Lombardia, sez. II, 23.4.2018, n. 1065. Cfr. anche Tar Lazio, sez. I bis, 29.12.2017, n. 12788). Se le posizioni soggettive dei soggetti controinteressati non sono specificabili a priori, e dunque conoscibili solo dall'Amministrazione, il loro mancato coinvolgimento nel corso del precedente procedimento di accesso non preclude l'integrazione del contraddittorio da parte del giudice amministrativo (sul punto vedi la dettagliata ricostruzione del Consiglio di Stato, sez. IV, 4.10.2019, n. 6719; cfr. anche Consiglio di Stato, sez. VI, 19.1.2018, n. 356, Tar Trento, sez. unica, 6.3.2017, n. 75). In ogni caso l'Amministrazione è tenuta a fornire l'elenco dei soggetti controinteressati nel caso in cui ciò sia necessario per difendere i propri diritti (Tar Lazio, sez. III bis, 5.6.2019, ordin. n. 7240).

La norma non disciplina espressamente il caso del silenzio dell'Amministrazione a fronte di una richiesta di accesso generalizzato: e ciò dovrebbe comportare il ricorso al rito dell'art. 117 del codice del processo amministrativo (anziché al rito dell'art. 116) per far valere il proprio diritto di fronte al giudice amministrativo: ciò che determinerebbe un termine superiore (cioè entro un anno) per proporre il ricorso al giudice amministrativo (vedi in tal senso, tra gli altri, Tar Lazio, sez. II bis, 2.7.2018, n. 7326, Tar Lazio sez. III quater, 27.8.2019, n. 10620 e Tar Campania, sez. VI, 23.7.2018, n. 4913; nonché Tar Campania, sez. VI, 27.8.2019, n. 4418 e Tar Toscana, sez. II, 24.10.2019, n. 1421; contra Tar Abruzzo, sez. I, 22.11.2018, n. 347, che ritiene

invece assoggettabile al rito di cui all'art. 116 il ricorso per accesso generalizzato anche in caso di mancata risposta dell'Amministrazione; nello stesso senso Consiglio di Stato, sez. VI, 29.4.2019, n. 2737).

4. Divieto di richieste generiche o massive.

Oggetto dell'accesso possono essere "dati e documenti". La richiesta deve contenere gli elementi utili consentirne l'individuazione, pena l'inammissibilità delle istanze formulate in modo vago; l'indeterminatezza della domanda può tradursi in un sostanziale controllo generalizzato dell'Amministrazione: deve ritenersi inammissibile una istanza meramente esplorativa, volta cioè solamente a "scoprire" di quali informazioni l'Amministrazione dispone. Secondo le linee guida dell'ANAC per "informazioni" devono intendersi le rielaborazioni dei dati detenuti dalle Amministrazioni, effettuate per propri fini, contenuti in distinti documenti: la Pubblica amministrazione non è tenuta a raccogliere informazioni che non siano nella sua disponibilità né a rielaborare le informazioni che detiene.

Sempre secondo le linee guida Anac, può essere negato l'accesso in caso di richieste molto ampie (ad esempio riferite a un arco di tempo lungo o ad un numero imprecisato di atti oppure reiterate più volte), quando l'eventuale soddisfazione di tali istanze imponga un'opera di ricerca, catalogazione e sistemazione tale da determinare un intralcio o un rallentamento dell'attività ordinaria dell'Amministrazione. Anche in tali casi appare comunque utile collaborare con il richiedente al fine di circoscrivere i dati e documenti indicati in prima battuta o eventualmente dilazionare nel tempo la loro consegna.

Le richieste di accesso devono essere rivolte all'Amministrazione competente (*Tar Puglia, sez. I, 7.2.2019, n. 211*) e riguardare **documenti effettivamente detenuti dell'Amministrazione** (*Tar Lombardia, sez. III, 23.5.2018, n. 1325 e sez. IV, 4.10.2019, n. 2101*) secondo gli obblighi di conservazione della documentazione previsti dalla legge (cfr. *Tar delle Marche, sez. I, 30.7.2018, n. 528 e Tar Puglia, sez. I, 24.5.2018, n. 752. Vedi anche Tar Campania, sez. Salerno, sez. I, 10.7.2019, n. 1260 e Tar Sardegna, sez. II, 5.8.2019, n. 699 nonché Tar Calabria, sez. I, 22.11.2019, n.1940; il Tar Lombardia, sez. II, 20.2.2020, n. 343 e 29.6.2020 n. 592 sottolinea l'obbligo dell'Amministrazione di attestare ogni ricerca utile in ordine alla reperibilità dei documenti richiesti; sull'obbligo di ricostruire il fascicolo smarrito vedi Tar Puglia, sez. II, 4.8.2020, n. 890*). Non è necessaria l'indicazione specifica del singolo atto (data, protocollo ecc.) ma è sufficiente che siano forniti gli elementi indispensabili per **identificare la documentazione richiesta** (vedi, tra le altre, *Tar Umbria, 14 novembre 2017, n. 707, Tar Campania, sez. VI, 26.6.2020, n. 266 e 30.7.2020, n. 3418; Tar Lazio, sez. I, 23.7.2018, n. 8303; sull'inammissibilità di richieste generiche che si configurino come una forma di controllo*

ispettivo sull'operato dell'amministrazione cfr. Tar Sicilia, sez. I, 24.8.2020, n. 1794): costituisce un onere per il richiedente indicare i documenti di cui si chiede l'ostensione, non essendo attribuito al giudice amministrativo dal decreto legislativo n. 33/2016 il potere di ispezione presso gli uffici di una pubblica amministrazione "al solo fine di cercare documenti di cui si sospetta l'esistenza" (*Tar Lazio, sez. I ter, 7.8.2018, n. 8892, 8892, confermata da Consiglio di stato, sez. III, 2.9.2019, n. 6028*). L'affermazione dell'Amministrazione sull'inesistenza del documento richiesto è idonea a sorreggere il diniego di accesso: se il ricorrente fornisce argomenti e indizi circa l'esistenza degli atti stessi, spetta all'Amministrazione fornire la prova contraria (*Tar Lazio, sez. I, 29.3.2018, n. 3539; vedi anche Tar Campania, sez. II di Salerno, 25.10.2019 n. 1831 e 20.1.2020, n. 115, Tar Sardegna, sez. I, 31.5.2018, n. 530 e Tar Lombardia, sez. II, 31.5.2019, n. 1255*).

Il Consiglio di stato (sez. VI, 22.6.2020, n. 4000) ha recentemente messo in evidenza che la normativa sull'accesso recepisce un concetto ampio di documento amministrativo, che tiene conto dell'evoluzione tecnologica: nella **nozione di atti e documenti amministrativi** vanno ricompresi anche i dati archiviati in una banca dati, ovvero i dati ottenuti dall'elaborazione degli stessi da parte dell'amministrazione, che pertanto costituiscono documento amministrativo accessibile, in quanto detenuti dall'amministrazione nell'ambito della propria attività; ciò a condizione che i dati alla base di uno specifico provvedimento amministrativo siano puntualmente indicati in sede di accesso, non essendo ammissibile una richiesta avente carattere meramente esplorativo. Sempre con riferimento al concetto di "dati e documenti" il Tar Puglia (sez. II, 16.6.2017, n. 647), nell'accogliere la richiesta di accesso ai dati riguardanti le aree destinate all'installazione di impianti pubblicitari ed i relativi provvedimenti di concessione, ha invece ritenuto estraneo all'accesso generalizzato le informazioni concernenti la regolarità dei pagamenti dei relativi tributi e le azioni adottate dal Comune per garantire il rispetto della normativa vigente. Analogamente il Tar Lazio (sez. III bis, 30.3.2018, n. 3598), nel ritenere legittima l'ostensione della Relazione del Collegio sindacale dell'Enpam, ha giudicato invece corretto il diniego opposto dall'Amministrazione alle relazioni, appunti, informative, che non esprimono attività di gestione dell'amministrazione in quanto non hanno assunto natura provvedimentale nè si sono trasfusi in atti ufficiali, neppure in fase istruttoria, ma attengono ad una fase preparatoria delle decisioni e riguardano l'attività di referto dell'Amministrazione diretta al vertice politico per consentirgli l'adozione dei conseguenti atti di indirizzo politico-amministrativo (sul punto vedi anche Tar Lazio, sez. I, 25.6.2019, n. 8272 e Tar Lombardia, 4.8.2020, n. 1517). Si segnala anche la decisione del Tar del Lazio che ha consentito alla richiesta di alcune associazioni sindacali di accedere all'algoritmo di calcolo che gestisce il software relativo ai trasferimenti interprovinciali del personale docente sulla mobilità, ricondotto all'interno della più ampia nozione di atto amministrativo, fermo restando il suo utilizzo funzionale esclusivamente all'interesse fatto valere con l'istanza di accesso (sez. III bis, 21.3.2017, n. 3742).

L'accesso (civico e documentale) può riguardare anche i **pareri legali interni**, richiesti nell'ambito dell'attività istruttoria prodromica all'adozione del provvedimento amministrativo, che perciò costituiscono uno degli elementi che condizionano la scelta dell'Amministrazione: in tal caso il diniego di accesso è illegittimo; e il Tar Lazio ha pertanto ritenuto legittima la richiesta di accesso ai pareri legali acquisiti nella fase istruttoria svolta dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale dei lavori del gasdotto TAP nel territorio pugliese (sez. III, 11.5.2020, n. 4923). Lo spirito dell'accesso civico è quello di consentire la verifica dell'attività di una pubblica amministrazione, e non solo di quella che si concretizza con l'adozione di provvedimenti finali (*Tar Sicilia, sez. III, 6.4.2018, n. 796; vedi anche Consiglio di Stato, sez. III, 15.5.2018, n. 2890, Tar Abruzzo, sez. I, 16.7.2018, n. 298, Tar Lazio, sez. II quater, 29.4.2019, n. 5422, Tar Puglia, Lecce, sez. II, 11. 6.2019, n. 988. Rimane peraltro esclusa la corrispondenza tra l'amministrazione e i professionisti incaricati precedente ai pareri legali: così Tar Sicilia, sez. II, 10.7.2019, n. 1847*). Nel caso in cui non sia specificamente provato che il parere legale sia stato reso dal consulente nell'ambito di un procedimento volto all'adozione finale di un provvedimento, l'accesso può essere negato (*Tar Lazio, sez. II bis, 19.6.2018, n. 6875*). Nella stessa ottica è stato ritenuto illegittimo il diniego opposto dalla Presidenza del consiglio all'accesso ai verbali redatti dal comitato tecnico scientifico durante l'emergenza coronavirus; il giudice amministrativo ha negato la qualifica di **atti amministrativi generali**¹⁵ ai Dpcm adottati per fare fronte all'emergenza epidemiologica che invece vanno più correttamente assimilati alle ordinanze contingibili e urgenti. Il principio generale della trasparenza dell'attività amministrativa non può non trovare applicazione nel caso delle misure volte a contrastare la diffusione del virus Covid, proprio in ragione delle rilevanti limitazioni di diritti ed interessi privati che esse hanno determinato: né la Presidenza del consiglio aveva d'altronde fatto riferimento ad esigenze oggettive di segretezza o di riservatezza (*Tar Lazio, sez. I quater, 22.7.2020, n. 8615*). Il Governo, che inizialmente aveva presentato ricorso, ha poi provveduto alla pubblicazione di tutti i verbali del comitato tecnico scientifico (*vedi Consiglio di Stato, sez. III, decreto cautelare n. 4574 del 31.7.2020 e sentenza n. 5426 dell'11.9.2020*).

Con riguardo alle **richieste massive**, vedi, tra le altre, Tar Lombardia (sez. III, 11.10.2017, n. 1951) che ha ritenuto legittimo il diniego opposto a una richiesta avanzata ad un piccolo comune concernente tutte le determinazioni assunte nel 2016 - complete degli allegati - di tutti i responsabili dei servizi del Comune (che implica necessariamente l'apertura di innumerevoli subprocedimenti volti a coinvolgere i soggetti controinteressati), considerando altresì le numerosissime richieste di accesso (ben 73) inoltrate dallo stesso cittadino nel corso di un anno e mezzo: in conclusione, il giudice amministrativo ha ritenuto che la richiesta

¹⁵ La normativa in materia esclude infatti l'accesso nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione (ivi incluso il lavoro di commissioni, organi collegiali, gruppi di studio) diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali sono comunque assicurate particolari forme di pubblicità e trasparenza.

formulata dal ricorrente costituisse una "manifestazione sovrabbondante, pervasiva e, in ultima analisi, contraria a buona fede" (nello stesso senso *Tar Trento, sez. unica, 4.7.2017, n. 227, Tar Emilia-Romagna, sez. I, 3.10.2017, Tar Lombardia, sez. IV, 9.3.2018, n. 669, Tar Campania, sez. VI, 23.7.2018, n. 4913*). È stata invece considerata legittima la richiesta di accesso ai dati sulla partecipazione televisiva di partiti e membri del Governo nei programmi televisivi, in quanto non sarebbe necessaria alcuna attività di elaborazione dei dati stessi da parte dell'Agcom (*Tar Lazio, sez. III, 3.3.2020, n. 2811*). Non rientrano comunque nelle richieste massive le istanze reiterate ma aventi contenuti differenziati, in presenza di fatti nuovi o di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante (cfr. *tra le tante Consiglio di Stato, sez. VI, 4 ottobre 2013, n. 4912; Tar Lazio, sez. II, 14.1.2019, n. 425. Sul tema della reiterazione di domande di accesso vedi anche Tar Lombardia, sez. III, 1.7.2019, n. 1519 e Tar Aosta, 5.2.2020, n. 3*). Il Tar Puglia, pur concordando sul carattere massivo e manifestamente irragionevole dell'istanza di accesso civico generalizzato esaminata (riguardante tra l'altro i cedolini paga, le fatture riguardanti acquisti e vendite, i registri iva vendite degli ultimi cinque anni), ciò che giustificerebbe il diniego opposto con riferimento alla tutela del buon andamento della Pubblica Amministrazione, sottolinea tuttavia l'assenza nel caso in questione di quel dialogo endoprocedimentale "che appare ormai un valore immanente dell'azione amministrativa"; conseguentemente il comune di Corato viene invitato a contattare il richiedente e assisterlo nel tentativo di ridefinire l'oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità (sez. III, 19.2.2018, n. 234 del 2018 e poi sez. III, 17.12.2018, n. 1620 e la successiva sentenza del consiglio di stato, sez. V, 26.3.2020, n. 2129; in senso analogo *Tar Lazio, sez. II ter, 16.5.2018, n. 4977, Tar Toscana, sez. I, 28.1.2019, n. 133 e Tar Campania, sez. VI, 9.5.2019, n. 2486*): in quest'ultimo caso, peraltro, il Consiglio di stato, riformando la sentenza di primo grado, non ha ritenuto praticabile la via del dialogo cooperativo proprio in relazione alla mole dei documenti richiesti e del tempo necessario per raccogliere le informazioni richieste, catalogarle e oscurare i dati sensibili esistenti - sez. VI, 13.8.2019, n. 5702). Ciò vale soprattutto quando i privati si trovano in una situazione di "asimmetria informativa" che avvantaggia l'Amministrazione e non posseggono tutte le informazioni necessarie e sono costretti perciò a formulare l'istanza di accesso in termini descrittivi e generici (*Tar Lombardia, sez. Brescia, 5.12.2017, n. 1410*). Sul dialogo cooperativo vedi anche le Linee guida Anac.

Dall'esame della giurisprudenza emergono casi di **richieste meramente esplorative** (*Tar Lazio, sez. I bis, 4.2.2019, n. 1383, Tar Lazio, sez. II bis, 27.7.2017, n. 9023, Tar Campania, sezione staccata di Salerno, sez. I, 27.11.2019, n. 2110*) ovvero tese a conoscere le intenzioni e valutazioni dell'Amministrazione su un caso specifico o a richiedere chiarimenti (*Tar Lazio, sez. II ter, 27.9.2017, n. 9940, Tar Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 26.7.2018, n. 263; vedi anche Tar Toscana, sez. II, 12.7.2019, n. 1085*). L'ampiezza del diritto di accesso generalizzato, ispirato a un nuovo modo di concepire il rapporto tra cittadini e potere pubblico, improntato a

trasparenza e accessibilità dei dati e delle informazioni, non può però estendersi fino al punto da legittimare un controllo generalizzato, generico e indistinto sull'operato dell'Amministrazione (*Consiglio di Stato, sez. VI, 31.1.2018, n. 651*). La valutazione al riguardo deve essere sempre effettuata con riferimento alla situazione concreta: ad esempio il Tar Catania ha ritenuto legittima la richiesta del sindacato degli atti riguardanti la gestione del personale presso la struttura operativa ospedaliera; tale istanza, volta a consentire la conoscenza dell'impegno psicofisico cui è sottoposto il personale infermieristico risultava infatti formulata con riferimento solo a un intervallo temporale limitato e perciò non si configurava come un caso di controllo generalizzato (*sez. IV, 17.3.2017, n. 547*).

5. I limiti all'esercizio del diritto di accesso.

La legge stabilisce i casi in cui l'accesso può essere negato in presenza di un **interesse pubblico o privato meritevole di tutela**: ciò impone all'Amministrazione di valutare con estremo rigore i contenuti della singola istanza, con riferimento sia all'interesse alla trasparenza dell'azione amministrativa del richiedente e della collettività sia dell'eventuale pregiudizio concreto che può derivare ad altri soggetti dall'ostensione del documento. Al riguardo è stato osservato che le limitazioni indicate nella legge sono abbastanza ampie e generiche, con il rischio di un'interpretazione estensiva di tali limiti, con conseguente ridimensionamento delle possibilità di utilizzo di tale strumento (*parere del Consiglio di Stato, 24. 2.2016, n. 215*). Proprio al fine di definire l'ambito operativo dei limiti e delle esclusioni dell'accesso civico generalizzato la legge attribuisce all'Anac il compito di dettare Linee guida in materia, considerate peraltro come atto amministrativo non vincolante: per questo appare indispensabile verificare le modalità di attuazione della disciplina in materia di accesso da parte della giurisprudenza.

La giurisprudenza ha più volte evidenziato la necessità di valutare la rispondenza delle richieste di accesso alle finalità indicate dalla legge (il "perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"), giungendo a dichiarare legittimo il diniego dell'Amministrazione nei casi in cui l'interesse non abbia una **valenza pubblica** ma risulti invece confinato ad un bisogno conoscitivo "esclusivamente privato, individuale, egoistico o peggio emulativo". In tal senso è stata negata l'acquisizione dei documenti, da parte del proprietario di un complesso ove è collocato un immobile adibito a bar, relativi alla regolarità sotto il profilo commerciale ed edilizio di altro esercizio, sito nel medesimo complesso: secondo il giudice amministrativo tale istanza era volta esclusivamente alla tutela dei propri interessi (*Tar Lombardia, sez. II, 6.3.2019*). Analogamente, è stato considerato legittimo il diniego di accesso alla documentazione inerente un procedimento di acquisizione di un bene al patrimonio comunale, in conseguenza dell'inottemperanza ad un ordine di demolizione, risalente a decenni addietro, in quanto "non è dato comprendere, né sono state esplicitate dal ricorrente, le finalità pubbliche sottese alla richiesta" (*Tar Lazio, sez. II bis, 2.7.2018, n. 7326, confermata da Consiglio di Stato, sez. V, 25.7.2019, n. 5256; vedi anche Tar Sicilia, sez. III, 1.10.2018, n. 2020 e 15.4.2019, ordinanza n. 1079, nonché Tar Marche, sez. I, 18.10.2018, n. 677*). Nello stesso senso non sono state riscontrate finalità di controllo sull'attività dell'amministrazione resistente nella richiesta di documentazione, avanzata da un giornalista, sul contenzioso civile

tra l'Autorità garante della privacy e la Rai ("Il diritto di accesso civico generalizzato non è invece riconosciuto dall'ordinamento per controllare l'attività dei privati o i rapporti tra essi intercorrenti" *Tar Lazio, sez. I quater, 28.3.2019, 4122. Vedi anche Tar Lazio, sez. I, 23.7.2018, n. 8302 e n. 8203 e n.8303 e Tar Calabria, sez. II, 15.11.2018, n. 1960*). E il Garante per la privacy ha espresso avviso contrario alle richieste di dati, formulate da un'azienda impegnata in attività di marketing, che apparivano caratterizzate da finalità commerciali (creazione di banche dati di potenziali clienti a cui offrire servizi di varia natura) in contrasto con la *ratio* dell'accesso generalizzato (*cf. parere n. 360 del 10.8.2017*). Recentemente il Consiglio di stato, riformando una precedente sentenza del Tar Lazio, ha negato l'esistenza di uno specifico interesse generale alla base di una richiesta di accesso riguardante le operazioni di ricerca e salvataggio concernenti imbarcazioni di migranti (*sez. V, 12.2.2020, n. 1121*); e lo stesso Consiglio di stato ha negato l'accesso agli atti di un procedimento disciplinare nei confronti di alcuni magistrati, non rinvenendo nell'istanza un chiaro ed evidente interesse generale della collettività ma il "soddisfacimento di interessi personali per verificare.... la correttezza del proprio operato professionale" (*sez. V, 6.4.2020, n. 2309*).

In senso decisamente contrario Tar Emilia-Romagna, con riferimento ad una richiesta di documentazione sulle procedure di accreditamento definite dall'Università di Parma: il giudice amministrativo sottolinea che non è possibile confondere e sovrapporre le finalità dell'accesso civico generalizzato (favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico) "con il contenuto del diritto esercitato, perché così facendo si introdurrebbe surrettiziamente un limite ulteriore (non previsto dalla legge) rispetto a quelli codificati espressamente, riducendo peraltro di molto lo spazio di tutela accordato" (*sez. I, 28.11.2018, n. 325; in senso analogo Tar Lazio, sez. II bis, 19.6.2018, n. 6875, Tar Toscana, sez. I, 28.1.2019, n. 133 e Consiglio di stato, sez. V, 2.8.2019, n. 5503*). Molto interessanti le considerazioni del Consiglio di stato, adunanza plenaria del 2 aprile 2020, n. 10, cit.: "Non si deve confondere da questo punto di vista la *ratio* dell'istituto con l'interesse del richiedente, che non necessariamente deve essere altruistico o sociale né deve sottostare ad un giudizio di meritevolezza, per quanto, come detto, certamente non deve essere pretestuoso o contrario a buona fede. Ciò che va tutelato è l'interesse alla conoscenza del dato". Nello stesso senso il Tar Campania (*sez. VI, 9.5.2019, n. 2486*) sul fatto che "anche richieste di accesso civico presentate per finalità 'egoistiche' possono favorire un controllo diffuso sull'amministrazione, se queste consentono di conoscere le scelte amministrative effettuate"; in base a questa ricostruzione nel diritto di accesso generalizzato assume rilievo "che cosa si può conoscere" e non "perché si vuole conoscere". Tale sentenza è stata peraltro riformata dal Consiglio di stato (*sez. VI, 13.8.2019, n. 5702*), che ha sottolineato in particolare come l'accesso civico generalizzato non può essere comunque utilizzato per superare i limiti posti dall'ordinamento all'accesso documentale, quando manchino i presupposti di quest'ultimo. *Questo secondo*

indirizzo appare maggiormente convincente ed in linea con lo spirito della normativa sull'accesso, anche in considerazione dell'assenza di un obbligo da parte del richiedente di motivare la sua istanza e, più in generale, del favor della legge per il diritto all'informazione.

6. Segue: i “limiti assoluti”.

L'Anac distingue tra **limiti assoluti**, quando l'accesso è escluso o condizionato dalle condizioni, modalità e limiti imposti dalla legge, in ragione della presenza di altri interessi pubblici di particolare rilievo, e **limiti relativi**, che impongono all'Amministrazione di valutare, caso per caso, l'esistenza di altri interessi meritevoli di tutela.

Rientrano nell'ambito dei limiti assoluti quelli indicati dal comma 3 dell'art. 5 bis del d.lgs n. 33 del 2013, con riferimento al segreto di stato, agli altri casi di divieto di divulgazione previsti dalla legge, all'attività diretta all'emanazione di atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione¹⁶, ai procedimenti tributari, nonché alle leggi speciali che dettano specifiche condizioni e limiti all'accesso (ad esempio la disciplina del segreto statistico di cui al d.lgs. n. 322 del 1989; il segreto militare, di cui al R.D. n. 161 del 1941; la tutela dei dati sullo stato di salute o la vita sessuale protetti dal codice della privacy e da altre leggi speciali; la normativa del codice degli appalti; il segreto professionale; le disposizioni sull'accesso documentale di cui alla legge n. 241 del 1990).

Sull'impossibilità di utilizzare l'accesso civico per superare, in particolare in materia di interessi personali e dei principi della riservatezza, i limiti imposti dalla **legge n. 241 del 1990** cfr. Tar Veneto, sez. I, 15.2.2018, n. 171 (*cf. anche infra, par. 8*). Analogamente, è stato negato l'accesso ad una serie di dati richiesti da un'associazione per la tutela dei consumatori alla Banca d'Italia in quanto acquisiti nel corso di un'attività di vigilanza e perciò rientranti nel divieto di cui all'art. 7 **D.lgs. n. 385 del 1993** "tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti da segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni" (*Tar Lazio, sez. II bis, 27.7.2017, n. 9023*). Sull'estensione del divieto di accesso generalizzato a tutti i casi di divieto tipizzati da norme approvate in attuazione dell'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990 cfr. *Tar Lazio, sez. I, 25.6.2019, n. 8264*, che affronta anche la questione dell'ambito del segreto professionale cui sono tenuti gli avvocati dello Stato.

Sul tema dei **contratti della Pubblica amministrazione** si erano riscontrate finora indicazioni contrastanti nella giurisprudenza, con indirizzi divergenti da parte dello stesso Consiglio di

¹⁶ Per un'interpretazione restrittiva di quest'ultima fattispecie vedi Consiglio di stato, sez. IV, 15.5.2020, n. 3101; in ossequio al principio, oramai consolidato nella giurisprudenza amministrativa, della massima ostensione dei documenti amministrativi per favorire la partecipazione e trasparenza dell'attività amministrativa è stata giudicata legittima la richiesta di accesso di alcuni comuni alla documentazione del Cipe riguardante un progetto di collegamento viario Catania-Ragusa.

stato. Ci sono state infatti pronunce sull'inapplicabilità della normativa sull'accesso generalizzato agli atti riguardanti le procedure ad evidenza pubblica finalizzate alla stipulazione di appalti o concessioni di servizi, in ragione della specifica disciplina dettata dal codice degli appalti, (sulla quale vedi ad esempio Consiglio di stato, sez. V, 7.1.2019, n. 64), ciò che renderebbe praticabile il solo accesso documentale (peraltro limitato ai soli soggetti partecipanti alle procedure di gara: vedi Tar Lombardia, sez. IV, 11.3.2020, ordin. n. 472), tenuto conto anche che il settore è caratterizzato da un penetrante controllo da parte dei soggetti pubblici preposti alla vigilanza (Tar Parma, sez. I, 18.7.2018, n. 197; nello stesso senso Tar Lombardia, sez. I, 25.3.2019, n. 630, Tar Marche, sez. I, 28.10.2018, n. 677, Tar Lazio, sez. II, 14.1.2019, n. 425, Tar Puglia, Lecce, sez. II, 12.4.2019, n. 599; Tar Piemonte, sez. I, 11.3.2020, n. 186). Al contrario il Tar Toscana (sez. I, 17.4.2019, n. 577) afferma che l'accesso civico generalizzato risulta consentito per gli atti e documenti della fase pubblicistica del procedimento, proprio al fine di consentire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche; mentre soltanto l'accesso ex lege n. 241 del 1990 risulta percorribile con riferimento agli atti e documenti della fase esecutiva del rapporto contrattuale tra stazione appaltante ed aggiudicataria. Si sono registrate peraltro diverse pronunce dei giudici amministrativi che ritengono invece legittima la richiesta di accesso alla documentazione relativa alla fase esecutiva di un contratto, presentata da aziende che avevano partecipato alla gara di appalto, facendo riferimento proprio al diritto di accesso generalizzato, che quindi consentirebbe un controllo diffuso sugli atti della Pubblica amministrazione anche con riferimento agli atti contrattuali ed all'esecuzione dei contratti (vedi in tal senso Tar Palermo, sez. II, 6.9.2018, n. 1905, Tar Campania, sez. Napoli, VI, 22.12.2017, n. 6028, Tar Sicilia, sez. Catania, 19.1.2018, n. 218, Tar Toscana, sez. I, 25.3.2019, n. 422 e 26.4.2019, n. 611. Sul tema dell'accesso civico nel settore dei contratti vedi anche la **relazione del Difensore civico della Basilicata per il 2018**, pag. 60). Da segnalare anche la sentenza del Tar Lombardia (sez. IV, 11.1.2019, n. 45) che in passato aveva invitato l'Amministrazione a riconsiderare il diniego ad una richiesta di accesso presentata da una società che non aveva partecipato alla gara, nella considerazione che la disciplina del codice degli appalti si focalizza essenzialmente sul differimento dell'accesso in corso di gara e su una maggiore tutela del segreto industriale e commerciale (vedi sul punto G. Marotta, *Il diritto di accesso nell'ambito delle procedure di appalto*, Italiappalti, dicembre 2018).

Come accennato, anche il Consiglio di stato è giunto sul punto a conclusioni opposte: in una decisione di giugno 2019 della IIIa sezione (giugno 2019, n. 3780, di riforma della sentenza del Tar Parma n. 197 del 2018, sopra citata) è stato ammesso l'accesso generalizzato alla documentazione di gara e della fase esecutiva di un appalto già aggiudicato da parte di una società che non aveva partecipato alla gara (contratto, collaudi, pagamenti etc), in assenza nel caso specifico di qualsiasi lesione di segreti commerciali o industriali: in questa circostanza il massimo organo amministrativo, nel ribadire la necessità di attenersi ad un'interpretazione

rigorosa dei limiti oggettivi, a tutela di interessi giuridicamente rilevanti, precisati dall'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 33/2013, esclude che si possa arrivare ad una generale esclusione dell'accesso civico della materia degli appalti pubblici. A favore dell'applicazione dell'accesso civico agli appalti pubblici depono l'esigenza di garantire procedure di appalto trasparenti (prima dell'aggiudicazione e dopo di essa) anche come strumento di prevenzione e contrasto della corruzione, come sollecitato dalla stessa Commissione europea. Aderendo a tale indirizzo, il Tar Campania (sez. VI, 10.12.2019, n. 5837) ha ritenuto legittima la richiesta di accesso di una ditta, che non aveva partecipato ad una gara di appalto, ai verbali di aggiudicazione della gara medesima, al fine di verificare la correttezza dell'operato dell'amministrazione comunale in ordine al rispetto degli obblighi tributari previsti dal capitolato: secondo il giudice amministrativo, una volta conclusa la procedura di gara, l'offerta della ditta vincitrice deve essere accessibile ai cittadini che vogliono verificare la "bontà" della scelta effettuata dall'amministrazione (fatte salve eventuali ragioni di riservatezza in ragione del tipo di appalto o relative ad alcune parti dell'offerta tecnica).

Al contrario, in due successive decisioni della Va sezione (2.8.2019, n. 5503, di riforma della sentenza del Tar Toscana, sez. I, 25.3.2019, n. 422, anch'essa sopra citata e 2.2.2019, n. 5502, di conferma della sentenza del Tar Lazio, sez. II, 14.1.2019, n. 425, anch'essa sopra citata) si afferma invece, sulla base di considerazioni di ordine teleologico e sistematico, l'esclusione assoluta della disciplina dell'accesso civico generalizzato in riferimento agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, così come nei casi in cui "vi sia una disciplina vigente che regoli specificamente il diritto di accesso, in riferimento a determinati ambiti o materie o situazioni, subordinandolo a "condizioni, modalità o limiti" peculiari": solo un'espressa indicazione del legislatore (che è mancata anche in sede di approvazione del decreto legislativo correttivo del codice degli appalti n. 56 del 2017) potrebbe perciò consentire l'accesso generalizzato nel settore dei contratti pubblici.

Ponendo fine a tali contrasti giurisprudenziali, il Consiglio di stato (adunanza plenaria, 2.4.2020, n. 10, cit.) ha affermato il principio che l'esistenza di una specifica disciplina sull'accesso all'interno del codice degli appalti non preclude l'utilizzo del Foia con riferimento sia alle modalità di aggiudicazione di una gara che alla successiva esecuzione del contratto; rimangono comunque fermi sia i limiti generali posti dalla legge per lo stesso accesso generalizzato (segreto di stato, segreto statistico, tutela della privacy dei soggetti controinteressati, divieto di richieste massive etc.) sia le condizioni previste per l'accesso documentale (preclusione dell'accesso alle offerte e alla documentazione di gara fino all'aggiudicazione; tutela dei segreti tecnici e commerciali etc.), che non possono così essere aggirati. Ciò si giustifica con l'esigenza di garantire la massima trasparenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni ed una conoscenza diffusa dei cittadini nell'esecuzione dei contratti

pubblici (afferzata anche dalla normativa europea) ancor più in un settore – quello degli appalti– dove è più avvertita la necessità di disporre di ulteriori strumenti di contrasto dei diffusi fenomeni di illegalità e corruzione. In particolare, l'attivazione del Foia permetterebbe, una volta ottenuta la relativa documentazione con l'accesso, di effettuare segnalazioni documentate all'Anac e quindi di consentire all'Autorità anticorruzione di esercitare meglio i suoi poteri di vigilanza, anche con riferimento alla fase esecutiva del contratto. In attuazione di tale orientamento, vedi da ultimo Tar Puglia, sez. I, 16.7.2020. n. 1024.

7. Segue: i limiti relativi riguardanti interessi pubblici.

I limiti relativi riguardano innanzitutto i casi in cui il diritto alla conoscenza può compromettere **interessi pubblici**: sicurezza nazionale; sicurezza pubblica e ordine pubblico, difesa dello Stato, relazioni internazionali, la politica economica e finanziaria dello Stato, indagini sui reati, attività ispettive).

In passato si sono registrati diversi casi di diniego di accesso civico generalizzato con riferimento a ragioni connesse alla **sicurezza nazionale, alla difesa militare, alle relazioni internazionali e all'ordine pubblico** (limiti che possono invece essere superati in caso di accesso documentale: cfr. *ordinanza del Consiglio di Stato, sez. III, 21.5.2019, n. 3281*). La divulgazione dei documenti attuativi del Memorandum d'intesa tra Italia e Libia, concernente in particolare la gestione integrata delle frontiere e dei flussi migratori, è stata considerata pregiudizievole delle relazioni internazionali e dell'ordine e sicurezza pubblica (*Tar Lazio, sez. I ter, 7.8.2018, n. 8892, cit., confermata da Consiglio di Stato, sez. III, 2.9.2019, n. 6028, il quale sottolinea il "difficile contesto territoriale ed istituzionale" in cui si inserisce l'azione di contrasto dell'immigrazione clandestina, ciò che giustificerebbe una particolare riservatezza sugli adempimenti svolti al fine di garantirne l'efficacia*); in senso analogo lo stesso Tar Lazio (*sez. III ter, 16.11.2018, n. 11125*), con riferimento alla documentazione inerente gli Accordi tra Italia e Nigeria aventi ad oggetto, in particolare, l'invio di un contingente per l'addestramento per il controllo dei confini: il diniego giustificato dall'esistenza di ragioni ostative afferenti alla difesa, alle questioni militari ed alle relazioni internazionali (il giudice amministrativo ha invece giudicato illegittimo il diniego di accesso opposto dal Ministero degli esteri all'accordo internazionale già stipulato tra Italia e Nigeria). Respinta una richiesta di accesso civico ai contratti industriali dall'Agenzia Spaziale Italiana, per le implicazioni di natura civile e di difesa militare (*Tar Lazio, sez. II bis, 12.6.2018, n. 6542*). È stato inoltre considerato legittimo il diniego opposto dal Comando generale della Guardia di finanza alla richiesta di accesso civico generalizzato volta a conoscere il numero complessivo delle ore/persona impiegate nel Corpo, negli anni 2014-2016, nei diversi "segmenti" costituenti le missioni istituzionali e le funzioni svolte "in quanto la conoscenza di tali dati numerici, sebbene riferiti ad anni trascorsi e aggregati a livello nazionale, potrebbe comunque comportare un pregiudizio concreto e attuale non soltanto alla sicurezza nazionale, ma anche alla sicurezza pubblica e all'ordine pubblico (*Tar Lazio, sez. II ter, 7.8.2018, n. 8862; vedi anche Tar Lazio, sez. II ter, 17.5.2019, n. 6158, confermata da Consiglio di Stato, sez. IV, 20.4.2020, n. 2496*). Di recente, invece, erano state ammesse alcune richieste di dati inerenti le operazioni di ricerca e salvataggio in mare concernenti imbarcazioni di migranti: il giudice amministrativo aveva ritenuto inadeguata la motivazione addotta dai ministeri delle Infrastrutture e della Difesa, che riconducevano le

informazioni richieste nell'ambito della programmazione, pianificazione e condotta di attività operative-esercitazioni NATO e nazionali: l'esistenza di dati meritevoli di riservatezza (da individuare in modo puntuale, ai fini di un loro eventuale oscuramento) non può "soverchiare totalmente il principio di trasparenza, in un settore di indubbio rilievo civico e ampio risalto, peraltro, anche nei mass-media"; il Consiglio di stato, riformando la precedente sentenza del Tar Lazio (sez. III, 1.8.2019, n. 10202), ha invece affermato la rilevanza delle ragioni di riservatezza in ordine alle operazioni militari di supporto alle attività di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo (*Consiglio di stato, sez. V, 12.2.2020, n. 1121*).

Recentemente il Consiglio di stato, riformando la precedente sentenza del Tar, ha invece accolto la richiesta di accesso riguardante un progetto, predisposto dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni, e finanziato dal ministero degli affari esteri, riguardante l'assistenza ai migranti che accettano di rientrare nei paesi di origine con un piccolo capitale con il quale avviare una microimpresa: Il ministero aveva negato tale documentazione in quanto la sua divulgazione rischiava di "compromettere il regolare andamento delle attività che l'Organizzazione conduce in Libia... (e di ridurre) il ruolo dell'Italia nei Paesi in cui opera insieme all'OIM e in particolare in Libia"; il massimo organo della giustizia amministrativa sottolinea invece che i documenti in questione non sono coperti dal segreto di Stato e che un'interpretazione estensiva della clausola sulla tutela delle relazioni internazionali rischierebbe di vanificare i **principi di trasparenza ed economicità nella gestione delle risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo** (*Consiglio di stato, sez. IV, 13.5.2020, n. 3012*).

Il Consiglio di stato si è anche pronunciato in ordine ai limiti all'accesso in caso di documenti soggetti a segreto o comunque "riservati", specificando che il superamento del divieto di divulgazione di tali documenti può avvenire solo in base ad una valutazione del giudice in ordine alla necessità del soggetto richiedente di disporre, mediante la modalità della sola visione, ai fini della propria difesa: è quindi essenziale che le ragioni della richiesta siano puntualmente motivate e non siano invece formulate in termini generici (*Consiglio di stato, sez. IV, 27.11.2019, n. 8106, di riforma della precedente sentenza del Tar del Lazio; sulla necessità che le ragioni di ordine pubblico siano adeguatamente esplicitate vedi anche Tar Puglia, sez. II, 3.12.2019, ordinanza n. 1971 e Tar Lombardia, sez. I, 28.5.2020, n. 951*). Nella documentazione inerente la "**conduzione di indagini sui reati ed il loro perseguimento**" vanno ricompresi tutti gli atti espressione della funzione giurisdizionale, purché intimamente e strumentalmente connessi a questi ultimi (*in tal senso le Linee guida Anac e il Tar Lazio, sez. I, 7.5.2019, n. 5714*). Il diniego risulta peraltro legittimo solo in caso di atti coperti da segreto istruttorio. Al riguardo si segnala la decisione del giudice amministrativo volta ad accogliere la richiesta relativa agli atti emessi da una Amministrazione comunale conseguenti ai verbali elevati dai Carabinieri pagati per contravvenzioni alle normative sugli scarichi e sulla mancata agibilità degli immobili situati nell'area, proprio perché circoscritte ai provvedimenti assunti dal comune e agli importi versati dai contravventori e quindi senza alcun pregiudizio concreto ad

indagini in corso ed al perseguimento di reati; al fine di proteggere eventuali dati personali resta comunque praticabile l'oscuramento parziale dei dati o il differimento dell'accesso (*Tar Lazio, sez. II quater, 28.7.2017, n. 9043*).

8. Segue: i limiti relativi riguardanti interessi privati.

Anche nel caso di richieste di accesso generalizzato, come in quello documentale, si ripropongono le esigenze di riservatezza, segretezza e tutela di determinati interessi privati: infatti, assieme ad una sempre maggiore trasparenza dell'attività delle Pubbliche amministrazioni, anche la disciplina della privacy è andata evolvendosi nel tempo, al fine di realizzare forme di tutela sempre maggiori, compiutamente definite dal **d. lgs. n. 101 del 2018**¹⁷. Spetta in ogni caso all'Amministrazione – tenendo conto delle ragioni dei controinteressati e del parere del Garante per la privacy¹⁸ - la comparazione tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata ed il pregiudizio concreto che può derivare ad altri soggetti coinvolti, realizzando un bilanciamento tra due diritti: il diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello del libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Il bilanciamento tra opposti interessi può riguardare la corrispondenza e dati riservati di una persona fisica (come sottolineato anche dal Garante per la protezione dei dati personali, le informazioni riferite a persone giuridiche, enti e associazioni non beneficiano della tutela prevista dal Codice della Privacy e, di conseguenza, nemmeno della tutela di cui all'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del D.Lgs. n. 33/2013), gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali. In caso di accesso generalizzato il bilanciamento a favore della tutela dei dati personali è più rilevante rispetto a quello che avviene nell'accesso documentale, alla luce del regime di pubblicità amplificato proprio dell'accesso civico, dove i dati e i documenti che si ricevono divengono "pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli", solo parzialmente attenuato dalla previsione che il loro ulteriore trattamento va in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013). La motivazione del diniego deve comunque evidenziare in modo adeguato i dati personali dei quali l'accesso potrebbe vulnerare la tutela, ferma restando la possibilità di oscurare eventuali dati sensibili. In questo senso, le Linee guida dell'Anac invitano l'Amministrazione scegliere le modalità meno pregiudizievoli per i diritti dell'interessato, privilegiando l'ostensione di documenti con l'omissione dei "dati personali" ivi presenti, quando l'esigenza informativa possa essere raggiunta senza implicare il trattamento dei dati personali. In

¹⁷ Sul rapporto tra diritto alla riservatezza dei dati personali e i principi di trasparenza e pubblicità della pubblica amministrazione vedi le considerazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019.

¹⁸ Per una panoramica sugli orientamenti del Garante per la protezione dei dati personali confronta la relazione del maggio 2019, pag. 38 ss).

linea di principio, le esigenze di riservatezza non possono trovare accoglimento nel caso di soggetti che abbiano ricevuto contributi e benefici di natura economica, perché prevale l'esigenza di assicurare una forma di "controllo partecipativo" sull'utilizzo delle risorse pubbliche, a meno che vengano portate alla luce situazioni di disagio personale o economico.

La giurisprudenza si è espressa più volte sulla prevalenza dell'accesso difensivo sulla tutela della riservatezza di dati personali (cfr., tra le altre, *Tar Lombardia*, sez. III, 25.5.2020, n. 920 e *Tar Lazio*, sez. I quater, 25.5.2020, n. 5468). Sulla non applicabilità della normativa sulla privacy a persone giuridiche, enti e associazioni vedi, tra le altre, *Tar Sicilia*, sez. III, 1.10.2018, n. 2020 e *Tar Abruzzo*, sez. Pescara I, 22.11.2018, n. 347: quest'ultimo sottolinea che "la tutela può essere invocata solo in relazione ai processi organizzativi e metodologici che riguardano il cosiddetto "know-how" aziendale, ossia le conoscenze tecniche, le esperienze operative e gli studi applicativi suscettibili di essere utilizzati anche da terzi".

Il diniego di accesso riferito a dati ed elementi con rilevanza economica per strutture aziendali coinvolte deve essere sempre adeguatamente motivato (*Tar Emilia-Romagna* sez. I, 28.11.2018, n. 325 e *Consiglio di stato*, sez. III, 9.10.2019, n. 6897). Il giudice amministrativo, nel contestare la genericità delle motivazioni addotte da una società soggetta a controllo regionale per giustificare il diniego di accesso alle deliberazioni del consiglio di amministrazione, sottolinea comunque la possibilità di oscurare gli eventuali dati personali esistenti (*Tar Piemonte*, sez. II, 24.7.2017, n. 886; nello stesso senso *Tar Lombardia*, sez. Brescia I, 12.3.2018, n. 303). Analogamente, è stato ritenuto illegittimo il diniego alla richiesta di documenti e informazioni sulla presenza sul luogo di lavoro di un dipendente della società Sviluppo Campania in quanto "non si comprende in che modo il dato richiesto se diffuso all'esterno (che comunque andrebbe utilizzato dal richiedente nel rispetto del Codice della privacy) potrà ledere le libertà fondamentali dell'interessato, la sua dignità, la riservatezza, l'immagine e la reputazione o ancora esporlo a pericoli"; conseguentemente, l'Amministrazione dovrà limitarsi a omettere ogni dato idoneo a disvelare le ragioni delle assenze come, ad esempio, l'astensione dal lavoro per malattia (*Tar Campania*, sez. VI, 13.12.2017, n. 5901). Nello stesso senso, è stata considerata legittima la richiesta non solo dei verbali del collegio dei revisori dell'Autorità portuale ma anche le deliberazioni del comitato di gestione, con particolare riguardo a quelle relative alle concessioni e autorizzazioni, salva l'omissione dei dati che possano compromettere gli interessi economici e commerciali dei soggetti coinvolti (*Tar Liguria*, sez. I, 13.11.2017, n. 826).

Con riferimento ai profili di riservatezza della corrispondenza, è stato invece giudicato legittimo il diniego di accesso alla raccomandata inviata da un'azienda all'Amministrazione comunale, considerata "strettamente riservata e confidenziale" (*Tar Lazio*, sez. II bis, 19.6.2018, n. 6875).

9. La verifica della legittimità e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Finalità espressa della norma sull'accesso civico è quella di "favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico". Nell'esperienza concreta si registrano diversi casi in cui lo strumento dell'accesso civico risulta utilizzato per esercitare un controllo diffuso sull'attività della Pubblica amministrazione e, in particolare, sull'azione dei pubblici volta ad assicurare il rispetto delle normative di settore, ad esempio con riferimento alle discipline che regolano le attività commerciali delle aziende.

Si inseriscono in questo contesto di "**controllo diffuso**" le richieste di acquisizione dei bilanci e dei contributi corrisposti dall'Ente provinciale per il turismo (*Tar Campania, sez. I Salerno, 10.10.2017, n. 1462*), dei documenti inerenti l'utilizzo da parte del comune delle entrate derivanti dall'imposta di soggiorno (*su questo caso cfr. Tar Puglia, sez. II, 24.7.2019, n. 1342*), dei criteri di nomina e valutazione dei requisiti dei componenti del consiglio d'amministrazione di un ente strumentale del comune (*Tar Puglia, sez. I, 18.10.2018, n. 1344*), della documentazione su una convenzione stipulata in via diretta, e quindi senza le ordinarie garanzie procedurali di evidenza pubblica, dalla Prefettura di Monza e Brianza per l'accoglienza di migranti (*sentenza del Tar Lombardia n. 2157 del 2017*), dei finanziamenti corrisposti dalla Regione ad un centro di ricerca, proprio in ragione della necessità di assicurare a chiunque la possibilità di espletare un controllo generalizzato sull'utilizzo delle risorse pubbliche: nel caso in esame la richiesta era limitata ai singoli importi dall'amministrazione regionale (*Tar Sicilia, sez. III, 1.10.2018, n. 2020*), della documentazione inerente il contratto di servizio per il trasporto pubblico ferroviario regionale e locale relativo al territorio ligure delle Cinque Terre stipulato tra la Regione Liguria e Trenitalia (*Tar Liguria, sez. II, 20.12.2019, n. 957*), degli elenchi relativi all'assegnazione e gestione degli immobili comunali (*Tar Lombardia, sez. Brescia II, 13.1.2020, n. 10*), dei dati analitici riguardanti la gestione dei centri di accoglienza dei migranti (*Tar Lazio, sez. I ter, 29.4.2020*) e dei progetti riguardanti la cooperazione allo sviluppo (*Consiglio di stato, sez. IV, 13.5.2020, n. 3012, cit.*) E' stato invece respinto il ricorso contro un diniego di accesso agli atti relativi ad una manifestazione finanziata dal Comune, evidenziando che l'Ente aveva comunicato personalmente al ricorrente tutti i dati e le informazioni rilevanti, pubblicate anche sul sito istituzionale (*Tar Veneto, sez. III, 29.6.2017, n. 607*). Merita una segnalazione anche il caso della richiesta di accesso alla documentazione riguardante i contratti di finanza derivata (swap) stipulati tra la Città metropolitana di Torino ed gli istituti bancari: il Difensore civico del

Piemonte si era espresso a favore della pubblicazione integrale del documento, in considerazione del fatto che eventuali clausole di riservatezza non possono impedire l'esercizio di un diritto soggettivo normativamente previsto e di rilievo pubblicistico, qual è il diritto di accesso. L'Amministrazione ha peraltro confermato il suo diniego parziale all'accesso, a tutela degli interessi privati di natura economico-commerciale dei controinteressati, richiamando le motivazioni espresse, in un altro contesto, dal Consiglio di stato (sez. III, 17.3.2017, n. 1213). Degna di particolare attenzione la recente sentenza del Tar Lazio (Tar Lazio, sez. I quater, 22.7.2020, n. 8615, cit.) con riguardo all'accesso dei verbali del comitato tecnico scientifico, alla base delle decisioni assunte dal Governo durante l'**emergenza Coronavirus**, che permetterà di comprendere meglio le motivazioni delle misure adottate.

Con riferimento al **rispetto della legalità nello svolgimento delle attività economiche** il giudice amministrativo ha ritenuto legittimo l'accesso generalizzato volto ad appurare il possesso dei requisiti minimi per l'esercizio dell'attività funebre, consistenti nella disponibilità di mezzi e personale sufficienti a garantire la qualità del servizio pubblico, non avendo il Comune specificato quali dati fossero afferenti a dati personali non ostensibili (ad esempio, non possono essere considerati tali quelli sul numero di dipendenti, la sede o altri profili comunque connessi al rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività in questione), né puntualmente indicato quali sarebbero le informazioni che la ricorrente potrebbe potenzialmente utilizzare a fini commerciali (Tar Emilia-Romagna, sez. II, 8.11.2018, n. 821). Analogamente è stata consentita l'esibizione dei documenti relativi ai provvedimenti di concessione di suolo pubblico per l'installazione di impianti pubblicitari, restando precluse solo l'accesso alle informazioni concernenti la regolarità dei pagamenti dei tributi, che sarebbe stata possibile solo attraverso lo svolgimento di un'attività di elaborazione dati (Tar Puglia, sez. II, 19.10.2017, n. 1070; vedi anche Tar Lazio, sez. II, 25.10.2018, n. 10326). Ed è stata considerata legittima l'istanza di accesso finalizzata a verificare se la polizia municipale aveva effettuato, in un determinato arco temporale, controlli sulle attività commerciali concorrenti analoghi a quelli svolti nei confronti del soggetto richiedente. Ad avviso del Collegio, questo tipo di domanda rientra a pieno titolo nell'ambito delle possibilità di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali consentite dall'accesso civico generalizzato (Tar Liguria, sez. I, 29.12.2017, n. 1002). Sullo stesso tema vedi anche Tar Puglia, sez. Lecce II, 21.5.2018, n. 839 e Tar Lombardia, sez. Brescia II, 6.3.2019, n. 219, che ha invece ritenuto inesistenti le finalità di "controllo diffuso" essendo la richiesta di accesso volta ad accedere a dati personali di un soggetto determinato. Il Tar Lazio ha accolto la richiesta di accesso agli importi delle contravvenzioni emesse dal comune per violazione delle normative sugli scarichi e la mancata agibilità degli immobili: in questo caso, osserva il giudice amministrativo, non si pone neppure un problema di pregiudizio alle indagini in corso, perché la richiesta non riguarda i verbali ma esclusivamente i successivi provvedimenti adottati dall'Amministrazione (sez. II quater, 28.7.2017, n. 9043).

Molto interessanti le decisioni del giudice amministrativo che hanno dichiarato legittima la domanda di accesso agli atti, avanzata Confederazione Nazionale Coldiretti al Ministero della Salute, tendente a ottenere informazioni, dati e documenti (ulteriori a quelli già forniti in forma aggregata dall'Amministrazione) relativi all'importazione di latte e prodotti lattiero caseari da Paesi non facenti parte della Comunità europea, finalizzata a verificare la corrispondenza fra le importazioni dei singoli operatori nazionali e le indicazioni fornite al consumatore sulle etichette con riguardo all'origine delle materie prime utilizzate. Poiché l'istanza, volta ad assicurare una maggior **tutela dei consumatori**, riguarda dati disaggregati (e non obbliga l'Amministrazione ad effettuare alcuna rielaborazione dei dati medesimi) essa non comporta neppure particolari oneri organizzativi o gestionali (*Consiglio di stato, sez. III, 6.3.2019, n. 1546, di riforma della precedente sentenza del Tar Lazio*). Sulla questione si è successivamente espressa, su richiesta del Ministero della salute, anche l'Autorità antitrust (parere del 12 giugno 2019, in **Bollettino n. 25 del 2019**). Lo stesso Ministero ha dato peraltro un'attuazione parziale alla sentenza del Consiglio di stato, mettendo a disposizione i soli dati dei soggetti controinteressati che avevano espresso il loro consenso alla divulgazione dei dati richiesti. Il massimo organo amministrativo, accogliendo il nuovo ricorso presentato da Coldiretti, ha ribadito la legittimità della richiesta, giudicando generiche le motivazioni addotte dal Ministero in ordine al possibile pregiudizio agli interessi economici e commerciali delle persone fisiche o giuridiche coinvolte (parte delle quali non aveva neppure espresso alcuna opposizione) e sottolineando la possibilità di oscurare comunque alcuni dati sensibili: come, ad esempio, nel caso di ditte individuali per le quali l'indirizzo della sede della società coincidesse con l'abitazione privata del titolare (*Consiglio di stato, sez. III, 9.10.2019, n. 6897*). Da citare anche le decisioni del Consiglio di stato (*sez. III, 26.7.2019, n. 5293 e 31.1.2020, n. 805*) che, nel riformare la precedente sentenza del Tar di Napoli, ha accolto la richiesta di accesso di alcune strutture sanitarie private agli atti relativi alla programmazione dell'offerta del servizio sanitario della Regione Campania, escludendone il carattere esplorativo. A seguito dell'inerzia dell'Amministrazione, è stato nominato un commissario ad acta per l'attuazione della sentenza.

Sulle problematiche inerenti i dati personali riferiti a lavoratori e dipendenti della pubblica amministrazione vedi le considerazioni contenute nella **relazione del maggio 2019 del Garante per la protezione dei dati personali**, pag. 38 ss, nonché, più in generale, le motivazioni della **sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019**.

10. Accesso civico generalizzato e informazioni ambientali.

Con il **d.lgs. n. 195 del 2005**, il legislatore aveva già introdotto un'ampia possibilità di accesso alle "**informazioni di carattere ambientale**", svincolata dai più restrittivi presupposti dettati dalla legge n. 241 del 1990, con riferimento sia alla legittimazione attiva ("chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse"), sia al profilo oggettivo, prevedendosi un regime di pubblicità tendenzialmente integrale (fatte salve le richieste manifestamente irragionevoli o eccessivamente generiche): le informazioni che debbono essere rese disponibili riguardano lo stato degli elementi dell'ambiente (aria, atmosfera, acqua, suolo, territorio, siti naturali, zone costiere e marine, diversità biologica e suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e interazioni tra questi), i fattori aventi impatto sull'ambiente (sostanze, energia, rumore, radiazioni e rifiuti, anche radioattivi, emissioni, scarichi e altri rilasci che possono incidere sugli elementi dell'ambiente di cui sopra), nonché le misure (politiche, disposizioni legislative, piani, programmi, accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa) e le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori ambientali e le misure o le attività finalizzate a proteggere gli stessi elementi.

La finalità dell'accesso alle informazioni ambientali è volta a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali in campo ambientale e garantire la massima trasparenza sull'attività di tutela dell'ambiente svolta dagli organismi pubblici; tale disciplina si integra perciò con quanto previsto dalla normativa sull'accesso civico generalizzato. Nel valutare l'eventuale pregiudizio concreto ad altri interessi coinvolti, la legge prevede espressamente "una valutazione ponderata tra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso" (art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 195 del 2005).

Numerose sono le pronunce dei giudici amministrativi e della Commissione sull'accesso ai documenti amministrativi sulle richieste avanzate da cittadini o da associazioni impegnate in campo ambientale (una forte sensibilità su tali temi è segnalata ad esempio dalla **relazione per il 2018 del Difensore civico per le Marche**).

E' stata affermata la legittimità delle richieste di accesso di un'associazione di promozione sociale, senza fini di lucro, che ha come scopo la tutela dell'ambiente, volte a conoscere le iniziative assunte dalle Amministrazioni comunali per il corretto conferimento dei rifiuti in alcune **discariche** (*Tar Sicilia, sez. I, 2.2.2018, nn. 289 e 303; sez. I, 15.2.2018, n. 417; Tar Lazio, sez. Latina, 9.2.2017, n. 82; Tar Abruzzo, sez. staccata di Pescara, sez. I, 5.6.2019, nn. 146, 147*

e 148); nello stesso senso anche il Tar Lazio (sez. II ter, 27.2.201, n. 2141) che ha ritenuto illegittimo il diniego giustificato dalla "mole cospicua" dei dati ed informazioni richiesti, che l'Amministrazione dovrebbe conoscere ed organizzare in maniera da assicurarne la pronta ed immediata conoscibilità; l'accesso è stato negato solo per quei documenti oggetto di indagini da parte della Polizia giudiziaria.

Legittime anche le richieste di accesso su dati e documenti riguardanti le condizioni di esercizio di un **termovalorizzatore** (Tar Puglia, sez. III, 29.1.2018, n. 120); la **diffusione dell'amianto** nel territorio comunale, previo oscuramento dei dati personali di cittadini eventualmente presenti sulla documentazione (Tar Lombardia, sez. III, 27.2.2018, n. 558); sui risultati delle **analisi della qualità dell'acqua** potabile svolte dalle Amministrazioni comunali (Tar Calabria, sez. Reggio Calabria, 9.8.2018, n. 499 e 5.11.2018, n. 645); sui documenti relativi ad una procedura di gara, necessari al fine di presentare osservazioni nell'ambito del **procedimento di valutazione di impatto ambientale** connessa alla concessione per lo sfruttamento di un giacimento di acqua minerale (Tar Abruzzo, sez. Pescara, 18.6.2018, n. 205); sulla documentazione relativa alla **situazione delle rete fognaria e sui risultati dell'attività di depurazione** (Tar Abruzzo, sez. Pescara, 19.2.2019, n. 53; Tar Calabria, sez. Catanzaro, sez. I, 27.12.2019, n. 2155). Nella nozione molto ampia di "informazione ambientale" sono state talora ricondotte anche le attività poste in essere a livello regionale per contrastare il fenomeno dell'**abusivismo edilizio** (Tar Campania, sez. VI, 30.4.2018, n. 2882).

In alcune decisioni della Commissione sull'accesso (sedute 15.11.2017 e 19.12.2017) si sottolinea, tra l'altro, che nella nozione di "informazione ambientale" debba ricomprendersi ogni informazione contenuta in provvedimenti amministrativi e in atti endoprocedimentali (lettere, relazioni, nastri, video, pareri etc.) che abbiano attinenza con l'ambiente (*sui pareri legali acquisiti dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale dei lavori del gasdotto TAP nel territorio pugliese vedi Tar Lazio, sez. III, 11.5.2020, n. 4923*). Anche i giudici amministrativi evidenziano che il novero delle notizie accessibili è molto ampio: è stata perciò considerata legittima la richiesta di accesso alle polizze fideiussorie per la gestione di una discarica, in quanto le garanzie finanziarie rappresentano anche una misura amministrativa rilevante ai fini di una corretta gestione della discarica (Consiglio di stato, sez. IV, 24.6.2019, n. 4295, di riforma di una precedente decisione del Tar Lazio); e le "informazioni ambientali" possono implicare anche un'attività elaborativa da parte dell'Amministrazione debitrice delle comunicazioni richieste (Tar Lazio, sez. I, 7.3.2017, n. 3206). Restano però precluse le istanze caratterizzate da eccessiva genericità (Tar Lazio, Latina, 24.12.2018 n. 663 e 16.1.2019, n. 12).

La richiesta di accesso non può risultare generica (Tar Lazio, sez. Latina I, 16.1.2019, n. 12) e deve comunque evidenziare la **connessione con la materia ambientale**. Ad esempio, è stato consentito l'accesso da parte di un'associazione di operatori turistici alle informazioni sulla conformità di una galleria alla normativa sulla prevenzione antincendi e sulla sicurezza ma non

ai quesiti generici sull'attività svolta o da svolgere per assicurare la sicurezza stradale e delle persone (*Tar Campania, sez. VI, 22 novembre 2019, n. 5511*). Così come è stato considerato legittimo il diniego all'accesso alla documentazione inerente l'affidamento in concessione del faro di Punta Polveraia (sull'Isola d'Elba) perché i profili interessati si esauriscono nella compatibilità paesaggistica del progetto e non riguardano aspetti di tutela dell'ambiente (*Consiglio di stato, sez. V., 17.7.2018, n. 4339*). In senso analogo il Consiglio di stato (*sez. III, 5 ottobre 2015, nn. 4636 e 4637*), con riferimento ai formulari del servizio di raccolta e trasporto di rifiuti sanitari, in quanto tale documentazione risultava in realtà rilevante per l'impresa richiedente al fine di acquisire dati commerciali su un'azienda concorrente (*su casi analogo si sono peraltro espressi in modo contrario il Consiglio di giustizia amministrativa della regione siciliana, 17.1.2018, n. 15 e il Tar Sicilia, sez. Catania, 21.4.2016, n. 1095 e 15.3.2019, n. 564*). Sempre in materia di istanze che utilizzano strumentalmente il concetto di informazione ambientale a tutela di altri interessi vedi *Consiglio di stato, sez. V, 13.3.2019, n. 1670, Consiglio di stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2557 e la decisione della Commissione per l'accesso del 15.11.2017*.

11. Edilizia e urbanistica.

Il regime di pubblicità di tutti i titoli edilizi (permessi, condoni etc), atti pubblici pienamente accessibili, risulta ispirato, ben prima della disciplina dell'accesso, alla massima trasparenza, che non subisce di norma deroghe o sottrazioni nemmeno per esigenze di riservatezza del singolo; conseguentemente l'accesso documentale è molto utilizzato, soprattutto al fine di verificare la regolarità urbanistica ed edilizia delle opere realizzate da coloro che si trovano nell'area di riferimento, non necessariamente confinante¹⁹. Si registra peraltro il comportamento di alcune Amministrazioni volto a negare l'accesso, a consentirlo in modo parziale ovvero a molta distanza di tempo dalla richiesta (vedi al riguardo la [relazione 2018 del Difensore civico di Trento](#)).

Finora il ricorso all'accesso generalizzato risulta abbastanza limitato; ma si può prevedere per il futuro una maggior utilizzo di tale istituto, sempre al fine di esercitare un controllo diffuso sul rispetto delle normative in materia, tenuto conto anche della possibilità del privato di avviare un'attività edilizia (tramite ad esempio la Scia) sulla cui regolarità l'Amministrazione si riserva di effettuare successivamente le opportune verifiche.

In materia di **accesso generalizzato** vanno segnalata innanzitutto la sentenza del Tar Campania di consentire l'accesso all'utilizzo delle risorse pubbliche erogate ai sensi della legge n. 219/1981 a favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 1980 e 1981 (sez. staccata di Salerno, I, 25.5.2020, n. 583) nonché la decisione del Consiglio di stato di acconsentire alla documentazione sulla situazione degli edifici scolastici di cui nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica (sez. VI, 4.1.2018, n. 47). E' stata considerata legittima anche la richiesta di accesso alla documentazione inerente i permessi edilizi rilasciati per la costruzione di alcuni immobili (relazioni tecniche, planimetrie etc.), trattandosi di un'istanza "evidentemente rivolta all'esperimento di un controllo sul perseguimento dei fini istituzionali dell'ente e pertanto non riveste carattere emulativo stante la rilevanza e l'inerenza a pubblico interesse dell'attività edilizia esercitata nel territorio di residenza": a tale riguardo sono state ritenute insussistenti le ragioni invocate da soggetti controinteressati (tutela di informazioni attinenti allo stato patrimoniale ed alla solvibilità, all'organizzazione aziendale, agli investimenti effettuati, alle strategie immobiliari etc.), in quanto i documenti richiesti costituiscono mere rappresentazioni grafiche ed elaborati utili a trasporre sul piano reale e delineare l'oggetto, la localizzazione, e gli sviluppi planimetrici dell'attività edilizia autorizzata (Tar Abruzzo, sez. I, 22.11.2018, n. 347);

¹⁹ In tema di ricorso all'accesso documentale nel campo dell'edilizia e dell'urbanistica vedi, tra le tante, Tar Lombardia, sezione staccata di Brescia, sez. II, 20.9.2019, n. 828, Tar Abruzzo, sez. I, 8.5.2020, n. 173 e Tar Aosta, 5.2.2020, n. 3.

così come la richiesta di accesso al Comune ai documenti relativi alla realizzazione di una palestra, trattandosi di "verificare l'operato del soggetto pubblico con riferimento ad un'iniziativa che ha avuto degli effetti riflessi anche sulla successiva situazione del richiedente l'accesso" (*Tar Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, sez. I, 21.6.2019, n. 175*). L'accesso può riguardare anche un parere attinente a profili di carattere urbanistico, non sussistendo in tal caso esigenze di riservatezza di altri soggetti (*Tar Sicilia, sez. III, 6.4.2018, n. 796*). E' stato invece negato l'accesso alla richiesta volta a verificare una presunta disparità di trattamento nei confronti di altri soggetti proprietari di immobili di interesse culturale, ai quali era stato consentita la demolizione gli immobili stessi, in ragione della peculiarità dei singoli procedimenti (*Tar Marche, sez. I, 30.1.2019, n. 76*). Analogamente il Consiglio di stato non ha considerato legittima una richiesta di accesso generalizzato alla documentazione in possesso del comune sugli immobili in cui vengono esercitate attività commerciali, per le quali è stata rilasciata licenza in pendenza di condono, in ragione sia del carattere massivo della richiesta che dell'assenza di una finalità di pubblico interesse della richiesta medesima (*Consiglio di stato, sez. VI, 13.8.2018, n. 5702, di riforma del Tar Campania, sez. VI, 9.5.2019, n. 2486*). E non è stata accolta la richiesta di accesso ad un progetto edilizio presentato da un privato fino a che il Comune non si sia formalmente pronunciato in merito (*Tar Sicilia, sez. I, 24.7.2019, n. 1929*).

Nel sottoporre al giudice amministrativo il ricorso avverso un diniego di accesso va comunque effettuata la notifica ad almeno uno dei soggetti controinteressati, se preventivamente individuabili (*Tar Lombardia, sez. II, 23.4.2018, n. 1065, Tar Sicilia, sez. I, 13.5.2019, ord. n.1313*).

Un orientamento restrittivo alle richieste di accesso generalizzato di dati e informazioni legati ai titoli edilizi è stato espresso in diverse occasioni dal **Garante per la privacy**, sottolineando che l'accesso ad alcuni dati contenuti in tali documenti potrebbe comportare un'invasione della vita privata (*cf. ad esempio i pareri n. 517 del 19.12.2018 e n. 3 del 3.1.2019 e la relazione del Garante del maggio 2019, pag. 42 ss.*); la tutela della riservatezza potrebbe essere comunque ottenuta attraverso il semplice oscuramento di alcuni dati specifici non necessari (codice fiscale, e-mail, numeri telefonici etc.), fornendo invece le notizie sul nominativo del richiedente, il titolo edilizio, la tipologia di intervento, i tempi e luoghi dell'intervento medesimo. Chiaramente tali limitazioni non dovrebbero applicarsi in caso di **accesso documentale** (*a questo proposito cfr., tra le altre, Tar Valle d'Aosta, 15.3.2017 n. 12; Tar Campania, sez. Napoli VI, 1.3.2017, n. 1183, 25.1.2018, n. 539, 10.4.2019, n. 1976; Tar Campania, sez. Salerno I, 18.3.2019, n. 412; Tar Marche, sez. I, 7.11.2014, n. 923*).

12. Concorsi e rapporti di lavoro nel pubblico impiego.

Anche con riguardo alle richieste di accesso agli atti relativi a concorsi e prove selettive indette dalle pubbliche amministrazioni, risulta ormai consolidato un ampio ricorso all'accesso documentale, da parte dei soggetti partecipanti, una volta conclusa la procedura concorsuale, al fine di conoscere i criteri di valutazione adottati e poterli eventualmente contestare in giudizio, fatte salve le informazioni di carattere psico-attitudinale. La giurisprudenza è univoca nell'affermare il diritto dei dipendenti pubblici (e delle loro organizzazioni sindacali) all'accesso ai documenti amministrativi concernenti il rapporto di lavoro, al fine di poter tutelare i loro interessi giuridici: il dipendente è sempre portatore di un interesse qualificato alla conoscenza degli atti e documenti che riguardano la propria posizione lavorativa, atteso che gli stessi esulano dal diritto alla riservatezza²⁰.

Si registrano comunque diversi casi di utilizzo dello strumento dell'accesso civico.

In materia di **prove concorsuali**, il giudice amministrativo ha accolto la richiesta di **accesso civico** alla documentazione riguardante le prove di accesso ai corsi di laurea a numero chiuso di medicina e odontoiatria (verbali della Commissione incaricata della validazione dei quesiti, del Comitato incaricato della proposta di definizione dei contenuti delle prove e di definizione dei quesiti) con esclusione degli atti interni, istruttori, endoprocedimentali, la cui estensione sarebbe possibile solo in presenza di un interesse qualificato ai sensi della legge n. 241 (*Tar Lazio, sez. II, 22.6.2017, n. 7302*). Analogamente, sono state giudicate generiche le motivazioni addotte dall'Amministrazione per negare l'accesso alla documentazione relativa ad un bando indetto dal comune, trattandosi di atti in via di massima suscettibili di ostensione, salva la facoltà di oscurare i dati strettamente ed effettivamente personali, soprattutto di natura sensibile (*Tar Lombardia, sez. I, 12.3.2018, n. 303*).

Con riferimento ai **rapporti di lavoro**, il giudice amministrativo, in risposta alla richiesta di un'associazione sindacale, ha precisato che le informazioni sui premi individuali possono essere forniti solo in forma aggregata, in ossequio della disposizione del d.lgs. n. 33/2013, che tutela della riservatezza dei singoli lavoratori coinvolti (*Tar Veneto, sez. I, 10.5.2017, n. 463, confermata da Consiglio di Stato, sez. VI, 19.1.2018, n. 356 e, successivamente, dalla stessa sezione, 18.11.2019, n. 7870*). Fa peraltro eccezione il caso, disciplinato specificamente dalle disposizioni del contratto collettivo, della documentazione inerente il Fondo integrativo di un istituto scolastico: il Consiglio di stato (*sez. VI, 20.7.2018, n. 4417, di riforma della sentenza del Tar Veneto*) ha affermato la legittimità della richiesta di accesso da parte dell'organizzazione

²⁰ Vedi, tra le altre, *Tar Toscana, sez. I, 29.4.2020, n. 518*.

sindacale, ai sensi della legge n. 241 del 1990, anche alle somme destinate ai singoli soggetti beneficiari in forza della sua legittimazione a conoscere ogni particolare della procedura di utilizzo delle risorse del Fondo al fine di svolgere pienamente e compiutamente il proprio mandato sindacale, fermo restando l'obbligo di non divulgare il contenuto di detta documentazione, se non nelle sedi istituzionali e laddove strettamente indispensabile, a tutela del diritto alla riservatezza dei soggetti coinvolti. *(In materia vedi anche le considerazioni espresse dal Tar Sicilia, sez. II, 13.6.2017, n. 1579. dal Tar Lazio, sez. I quater, 31.1.2018, n. 1126 e dal Tar Puglia, sez. Lecce II, 11.6.2018, n. 1001).* Interessante la decisione di consentire l'accesso all'algoritmo di calcolo che gestisce il software relativo ai trasferimenti del personale docente (*Tar Lazio, sez. III bis, 21.3.2017, n. 3742*). Da segnalare infine la decisione del Tar Campania di accoglimento della richiesta di accesso, inoltrata da un'associazione privata (che in base al suo statuto è impegnata a promuovere l'efficienza della pubblica amministrazione e contrastare la corruzione), riguardante la documentazione di un'assunzione nei ruoli dirigenziali, volta a verificare la legittimità della procedura adottata, proprio in quanto finalizzata a garantire la massima trasparenza dell'azione amministrativa (*sez. VI, 27.8.2019, n. 4418 e ordinanza 5.6.2020, n. 2220*).

Il giudice amministrativo ha ritenuto fondata la richiesta di accesso al *curriculum vitae* di una docente vincitrice di una selezione di esperti nell'ambito di un programma operativo nazionale per la scuola, previo oscuramento degli eventuali dati sensibili all'interno del *curriculum*: tale richiesta non risultava motivata da un interesse personale del ricorrente – che non aveva partecipato alla selezione – ma era volta a verificare il corretto funzionamento dell'apparato amministrativo-scolastico e della qualità dell'offerta formativa da esso erogata (*Tar Campania, sez. VI, 7.2.2020, n. 604*).

Anche in questa materia i pareri espressi dal **Garante della privacy** forniscono utili indicazioni in ordine ai limiti dell'accesso generalizzato (in luogo di quello documentale) con riferimento in particolare alle richieste di documentazione sugli emolumenti corrisposti a vario titolo ai dipendenti pubblici, ulteriore rispetto a quanto già previsto dalla normativa in materia (sugli obblighi a legislazione vigente vedi anche le considerazioni svolte alla Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 21.2.2019) (cfr., tra gli altri, il parere n. 574 del 29.12.2017); avviso contrario anche alla ostensione dei documenti su procedimenti e sanzioni disciplinari (parere n. 515 del 7.12.2017) nonché sulle presenza in servizio del personale (cfr. ad esempio il parere n. 60 del 14.3.2019; contra peraltro Tar Campania, sez. VI, 13.12.2017, n. 5901).

(Con riferimento all'accesso documentale in materia di concorsi pubblici vedi, tra le altre, Consiglio di stato, sez. III, 11.6.2018, n. 3505, Tar Lazio, sez. III bis, 6.6.2019, n. 7333 e 1.7.2020, n. 7526 nonché la decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 19 dicembre 2017; per quanto riguarda i rapporti di lavoro Tar Campania, sez. Napoli, VI,

4.6.2014, n. 3049, Tar Sicilia, sez. Catania IV, 17.3.2017, n. 547, Tar Puglia, sez. III, 5.10.2018, n. 1275).

13. Considerazioni conclusive.

Il diritto di accesso, nelle sue diverse forme, si inserisce in un più ampio processo volto a garantire la "trasparenza" e "conoscibilità" dei documenti relativi allo svolgimento dell'attività dei pubblici poteri, promuovere la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa e caratterizzare sempre più l'Amministrazione pubblica come "casa di vetro" (*Consiglio di stato, sezione consultiva, parere n. 515 del 2016*): in questo senso il d.lgs. n. 97 del 2016 costituisce "il punto d'arrivo del processo evolutivo che ha condotto all'affermazione del principio di trasparenza amministrativa, che consente la conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni" (*Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 21.2.2019*). Il diritto di accesso generalizzato, in particolare, esercitato sia da singoli cittadini che dalle loro associazioni e organizzazioni nonché dai giornalisti, rappresenta uno strumento molto importante per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, anche a fini di prevenzione della corruzione: è convinzione diffusa che proprio l'opacità dell'operato delle pubbliche amministrazioni favorisce i rapporti promiscui tra corrotto e corruttore, nessuno dei quali ha interesse a far emergere situazioni di illegalità.

L'accesso generalizzato permette di rafforzare il ruolo di verifica dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa esercitata dalle associazioni rispetto a quanto già consentito dall'accesso documentale (sulla legittimità dell'accesso documentale di un'**associazione dei consumatori** alla documentazione inerente il rispetto degli standard qualitativi previsti per l'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale confronta Tar Campania, sez. VI, 7.3.2020, n. 1672; il Tar Friuli Venezia Giulia, sez. I, 8.5.2020, ha invece negato l'accesso documentale ai dati inerenti l'utilizzo di un fondo di istituto scolastico, in assenza di un interesse diretto, concreto e attuale dell'**organizzazione sindacale**, ciò che darebbe luogo ad un inammissibile controllo generalizzato, ai sensi della legge n. 241 del 1990, sull'attività dell'amministrazione).

L'accesso generalizzato rappresenta un importante strumento a disposizione anche dei giornalisti per accedere a dati e documenti in possesso della pubblica amministrazione, in connessione con il ruolo essenziale assegnato alla stampa e agli altri organi di informazione nel garantire la libertà di informazione in un sistema democratico. Attraverso tale istituto si possono infatti superare le limitazioni emerse in occasione dell'esame da parte dei giudici amministrativi di alcune richieste di accesso documentale dai giornalisti, non essendo essi portatori di uno specifico interesse personale "corrispondente ad una situazione

giuridicamente tutelata" – differenziata da quella di un semplice cittadino - né di interessi propriamente "collettivi" (come quelli di un'associazione) (*Consiglio di Stato, sez. IV, 12.8.2016, n. 3631, che confermava il diniego del ministero dell'economia all'accesso chiesto da un giornalista agli atti dei contratti finanziari in derivati tra lo Stato e alcuni istituti di credito; contra, tra le altre, Tar Toscana, sez. II, 18.11.2005, n. 6458, riguardante l'accesso al trattamento retributivo dei dipendenti comunali, e Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, decisione del 27.3.2013, concernente le spese di rappresentanza degli amministratori della regione Basilicata*). Con l'istituto del diritto di accesso generalizzato (come lascia intendere la stessa sentenza del Consiglio di stato n. 3631 del 2016, sopra citata) può invece trovare fondamento un generale diritto di accesso alle fonti notiziali da parte degli organi di informazione, nel rispetto ovviamente dei limiti posti dall'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33 del 2013, proprio al fine di "favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche

Peraltro l'analisi dei primi anni di attuazione evidenzia, da un lato, le resistenze della pubblica amministrazione di adeguarsi alla nuova disciplina in materia di trasparenza, anche in considerazione delle difficoltà connesse al bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati personali (inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona) ed il diritto dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni; dall'altro, una parziale conoscenza delle potenzialità di questo strumento da parte dei cittadini e dagli stessi operatori del mondo dell'informazione, ciò che ha limitato notevolmente l'utilizzo di tale istituto. Anche la stratificazione nel tempo della normativa, la coesistenza di diverse discipline settoriali sull'accesso (informazioni ambientali, appalti pubblici, atti delle amministrazioni comunali e provinciali, documenti sanitari, accesso dei consiglieri comunali e regionali etc.²¹) hanno sicuramente contribuito ad accrescere le difficoltà applicative: e ciò ha dato origine ad un elevato contenzioso, di fronte sia al difensore civico sia al giudice amministrativo, con un numero significativo di casi nei quali l'istanza viene accolta solo dopo la proposizione di un ricorso avverso il diniego di accesso.

Dal primo monitoraggio effettuato dal Foia, concernente il **periodo gennaio 2017-marzo 2018**, emergono 1146 richieste di accesso generalizzato nel 2017 e 400 richieste nel primo trimestre 2018, con una percentuale di accoglimento totale pari a circa il 65% e del 10% circa di parziale

²¹ Numerose sono le pronunce dei giudici amministrativi in ordine al diritto di accesso dei consiglieri comunali e regionali nell'esercizio del proprio mandato ed i limiti posti dall'art. 43 del Tuel vedi, tra le altre, Consiglio di stato, sez. IV, 12.2.2013, n. 846; Consiglio di stato, sez. V; 5.9.2014, n. 4525, 8.6.2018, n. 3486, 2.1.2019, n. 12, 26.5.2020, n. 3345, 13.8.2020, n. 5032; Tar Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 9.7.2020, n. 253; Tar Campania, sez. VI, 10.7.2020, n.3000.

accoglimento. Un secondo monitoraggio, riguardante il **triennio 2017-2019**, riporta 1356 richieste nel 2019, con una riduzione significativa rispetto all'anno precedente, con percentuali di accoglimento sostanzialmente analoghe. Una ricerca in ordine all'applicazione dell'istituto dell'accesso da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale è stata avviata dall'Autorità anticorruzione in collaborazione con l'Agenas.

La giurisprudenza evidenzia la necessità di distinguere le diverse forme di accesso che operano sulla base di norme e presupposti differenti: ciò è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco, allorché si renda necessario un bilanciamento, caso per caso, tra tali interessi: nel caso dell'accesso ex legge n. 241 del 1990 la tutela può consentire un accesso più in profondità, perché in favore di una ristretta cerchia di interessati, mentre nell'accesso di cui al d.lgs. n. 97 del 2016 le esigenze di controllo diffuso del cittadino consentono un accesso meno in profondità, ma più esteso, perché esso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) dei dati, documenti e informazioni (vedi, tra le altre, *Tar Lazio, sez. II bis, 19.6.2018, n. 6875, Consiglio di stato, sez. V, 20.3.2019, n. 1817, Consiglio di stato, sez. V, 2.8.2019, n. 5503, Tar Campania, sez. VI, 9.5.2019, n. 2486 e la successiva sentenza del Consiglio di stato, sez. VI, 13.8.2019, n. 5702*).

In molti casi non si riscontra una puntuale individuazione da parte dei richiedenti del tipo di accesso prescelto, e ciò può comportare il mancato accoglimento delle istanze di accesso alla documentazione richiesta (*Tar Toscana, sez. II, 20 dicembre 2019, n. 1748 e Tar Lombardia, sez. IV, 11.3.2020, ordin. n. 472; contra Tar Campania, sez. VI, 28.2.2020, n. 928*). Sulla contemporanea presentazione di due distinte richieste di accesso, civico e documentale, parzialmente sovrapponibili, vedi le considerazioni svolte da Consiglio di stato, sez. VI, 29.4.2019, n. 2737 e dal Tar Lombardia, sez. III, 16.10.2019, n. 2166; cfr., tra le altre, *Tar Trento, sez. unica, 23.1.2017, n. 21; Tar Sicilia, sez. II, 13.6.2017, n. 1579; Tar Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 2.11.2017, n. 339; Tar Campania, sez. VI, 20.11.2017, n. 5468; Tar Sicilia, sez. Catania, 29.1.2018, n. 2018; Tar Lazio, sez. I quater, 31.1.2018, n. 1126; Tar Puglia, sez. III, 19.2.2018, nn. 231 e 234 del 2018; Tar Lazio, sez. I bis, 20.2.2018, n. 1934; Tar Lazio, sez. I, 8.3.2018, n. 2628; Tar Lazio, sez. II bis, 2.7.2018, n. 7326; Tar Sardegna, sez. I, 13.7.2018, n. 649; Tar Lazio, sez. I, 23.7.2018, nn. 8202 e 8303; Tar Puglia, sez. I, 2.8.2018, n. 1169; Tar Lazio, sez. I bis, 28.1.2019, n. 1052; Tar Abruzzo, sez. Pescara I, 31.1.2019, n. 23; Tar Lazio, sez. II bis, 5.2.2019, n. 1458; Tar Puglia, Lecce, sez. III, 11.2.2019 n. 249; Tar Sicilia, sez. III, 15.4.2019, n. 1079; Tar Liguria, sez. II, 7.10.2019, n. 755; Tar Lombardia, sez. III, 27.12.2019, n. 2750*).

Proprio per superare i problemi interpretativi posti dalla norma, il Consiglio di stato, in adunanza plenaria (20.4.2020, n. 10, cit.) si è pronunciato sul punto, affermando il principio che un'istanza di accesso, formulata in modo generico o con riferimento a diverse forme di accesso, deve essere esaminata dalla pubblica amministrazione (e successivamente, dal giudice amministrativo), anche alla luce della disciplina dell'accesso civico generalizzato se

contiene sostanzialmente tutti gli elementi utili a valutarne l'applicabilità (*in applicazione di tale principio vedi ad esempio Tar Sardegna, sez. II, 13.7.2020, n. 388 per l'accesso a documenti attinenti l'elezione del Consiglio regionale*). Solo nel caso in cui l'interessato ha fatto riferimento, esclusivo ed inequivocabile, alla disciplina dell'accesso documentale, l'amministrazione dovrà limitarsi a valutare la richiesta ai sensi della sola legge n. 241 del 1990 (*vedi ad esempio Tar Lazio, sez. III, 11.3.2020, n. 4943, Tar Lazio, sez. I quater, 25.6.2020, n. 7174, Tar Campania, sez. staccata di Salerno, 22.6.2020, n. 706 e Tar Veneto, sez. I, 19.5.2020, n. 452*). E' infatti possibile che un'istanza di accesso documentale, non accoglibile per l'assenza di un interesse attuale e concreto del richiedente, possa essere invece accolta sub specie di accesso civico generalizzato

Un intervento legislativo volto a semplificare la normativa, colmarne alcune lacune e chiarire alcuni aspetti (ad esempio in materia di accesso ai contratti della Pubblica amministrazione, di silenzio-inadempimento, di tutela della privacy o sulla previsione di un'Autorità indipendente cui rivolgersi in caso di diniego) potrebbe sicuramente risultare molto utile ai fini di un più esteso e corretto utilizzo di questo istituto (sulle proposte di legge presentate in questa legislatura vedi il **report di agosto**). Si segnala che il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso a dicembre 2019 una consultazione sui temi della trasparenza e delle misure anticorruzione, nell'ambito del quale una specifica attenzione è stata data proprio al rapporto tra le diverse forme di accesso e alle problematiche emerse nei primi anni di attuazione del Foia. Il **Report di marzo 2020, pubblicato sul sito ParteciPa**, contiene una prima sintesi delle osservazioni e proposte avanzate da tutti gli stakeholders (a partire dai responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza). In ogni caso, siamo di fronte ad un processo irreversibile verso una sempre maggiore trasparenza dell'attività amministrativa: proprio per questo openpolis ha realizzato un **Osservatorio Foia** per monitorare l'evoluzione della normativa, della prassi applicativa e della giurisprudenza al fine di fornire un quadro sempre aggiornato sull'utilizzo che avrà in futuro l'istituto dell'accesso.

Settembre 2020

Allegato 1 - Glossario

Accesso civico semplice. Tutti i cittadini possono richiedere il rispetto degli obblighi di pubblicazione, in un'apposita sezione del sito di ciascuna Amministrazione (denominata "Amministrazione trasparente"), dei documenti e informazioni di interesse della collettività, puntualmente specificati dalla legge (ad esempio bandi di gara e di concorso, sovvenzioni e contributi, titolari di incarichi politici e dirigenziali, personale etc.) (**decreto legislativo n. 33 del 2013**, art. 5 comma 1), ovvero altri documenti individuati dalle singole amministrazioni.

Accesso civico generalizzato. Consente a "chiunque" di richiedere alla Pubblica amministrazione dati e documenti già esistenti (ulteriori rispetto a quelli per i quali già vige un obbligo di pubblicazione), senza dover dimostrare l'esistenza di un interesse attuale e concreto né di motivare la richiesta, al fine di assicurare un controllo sociale diffuso sull'attività delle Amministrazioni.

Accesso differito. L'amministrazione può rinviare l'accesso a determinati documenti in casi particolari (ad esempio se le richieste sono particolarmente ampie).

Accesso documentale (definito anche accesso difensivo). Coloro che hanno un "interesse concreto, attuale e diretto" rispetto al contenuto degli atti della pubblica amministrazione possono prenderne visione ed estrarne copia. L'Amministrazione deve decidere in ordine alla richiesta di accesso indipendentemente da ogni valutazione in ordine alla fondatezza o meno dell'eventuale azione giudiziale a difesa dei propri interessi. Proprio al fine di verificare i requisiti di legge, la richiesta di accesso deve essere adeguatamente motivata. La legge esclude in ogni caso un accesso preordinato ad un controllo generalizzato dell'azione amministrativa o fondato su generico e indistinto interesse di qualsiasi cittadino alla legalità o al buon andamento dell'attività amministrativa, ma deve invece riguardare una serie di atti puntualmente identificabili (**legge n. 241 del 1990**, art. 22 ss.).

Accesso parziale. L'amministrazione può autorizzare un accesso parziale ai documenti richiesti (ad esempio "oscurando" alcuni dati a tutela della privacy dei soggetti coinvolti).

Accesso procedimentale. Riguarda l'ostensione degli atti e dei documenti acquisiti al procedimento amministrativo, al fine di garantire una partecipazione informata a tutte le parti in causa (**legge n. 241 del 1990**, art. 10).

Amministrazione trasparente. E' la sezione dei siti delle pubbliche amministrazioni, a cui chiunque può accedere liberamente senza obbligo di identificazione, dove sono pubblicati una serie di documenti significativi riguardanti l'organizzazione e gli atti deliberati (**decreto legislativo n. 33 del 2013**, art. 5 comma 1).

Amministrazioni sottoposte a regime dell'accesso. La normativa si applica non solo alle Amministrazioni pubbliche, sia nazionali che regionali e locali, ma anche – con alcune limitazioni - agli enti pubblici economici, alle società in controllo pubblico, alle società in partecipazione pubblica nonché alle associazioni ed enti di diritto privato in quanto svolgono un'attività di servizio pubblico.

Autorità anticorruzione. L'Anac esercita la vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e ha emanato nel dicembre 2016, d'intesa con il Garante della privacy, **linee guida per le amministrazioni**.

Commissione per l'accesso. E' l'organismo, istituito presso la presidenza del consiglio dei ministri, cui i cittadini possono rivolgersi in caso di diniego di accesso documentale ai sensi della legge n. 241 del 1990 (**legge n. 241 del 1990**, art. 25, come modificato dalla legge n. 15

del 2015).

Consiglio di Stato. In seconda istanza, dopo la decisione del Tar, può essere presentato ricorso avverso il diniego di accesso anche al massimo organo della giustizia amministrativa.

Controinteressati. Nel caso in cui la richiesta di accesso determini un pregiudizio concreto alla riservatezza di altri soggetti, essi devono essere coinvolti nel procedimento affinché possano esprimere un eventuale opposizione all'ostensione dei documenti.

Controllo generalizzato. Non sono ammesse richieste – come quelle volte a conoscere le intenzioni e valutazioni dell'Amministrazione su un caso specifico o a richiedere chiarimenti – tali da configurare una sorta di "controllo generalizzato" sull'operato dell'amministrazione.

Costi a carico del richiedente. La richiesta non comporta oneri salvo i costi strettamente necessari per la riproduzione in formato cartaceo dei documenti e la loro spedizione (se richiesta dall'utente), nonché gli oneri in materia di bollo e i diritti di ricerca e visura.

Dati e informazioni. La legge consente di richiedere anche dati e informazioni, purché già disponibili, e quindi non obblighino l'amministrazione a rielaborare le informazioni che detiene.

Difensore civico. In caso di mancato accoglimento della richiesta di accesso può essere presentato ricorso al Difensore civico, laddove istituito.

Diniego di accesso. L'amministrazione deve adeguatamente motivare il mancato accoglimento di una richiesta di accesso.

Dipartimento per la funzione pubblica. Sul sito del dipartimento è disponibile un'apposita **sezione** con la normativa, la giurisprudenza del Consiglio di giustizia dell'UE e dei giudici amministrativi, indicazioni pratiche e dati sull'utilizzo dell'accesso.

Documenti da richiedere. Le richieste di accesso devono indicare con precisione i documenti che si intende visionare ovvero consentire la loro facile identificazione. Non sono perciò ammesse richieste generiche.

FOIA. Acronimo di Freedom Of Information Act la più importante **legge americana di accesso pubblico all'informazione statale**

Garante della privacy. E' competente ad esprimere un parere nel caso in cui dalla richiesta di accesso emerga un problema di tutela dei dati personali dei soggetti controinteressati (vedi l'apposita **sezione del sito dell'autorità**).

Informazioni ambientali. In materia di ambiente la normativa vigente (**d.lgs. n. 195 del 2005**) prevede una più ampia possibilità di accesso a documenti, dati e informazioni.

Limiti al diritto di accesso. La legge prevede una serie di limiti sia per l'accesso documentale che per l'accesso generalizzato, a tutela degli interessi dello Stato (difesa militare, relazioni internazionali, ordine pubblico etc) o dei privati (segreto professionale, privacy etc.). Vi è inoltre un divieto assoluto di accesso in caso di documenti coperti da segreto.

Ministro per la pubblica amministrazione. Ha emanato due circolari sull'attuazione della normativa in materia di accesso civico (**n. 2/2017 e n. 1/2019**).

Modulistica. Molte amministrazioni pubblicano sul proprio sito (sezione "Amministrazione

trasparente") i moduli da compilare per le diverse forme di accesso e, in taluni casi, anche per le richieste di riesame. La domanda può essere fatta anche in via telematica.

Motivazione. L'obbligo di motivare la richiesta è previsto solo per l'accesso documentale; può comunque essere utile anche in caso di accesso generalizzato al fine di rendere più facile l'individuazione dei documenti.

Pareri legali interni. La richiesta di accesso può riguardare non solo i provvedimenti finali ma anche i pareri legali interni, richiesti nell'ambito dell'attività istruttoria svolta dall'amministrazione.

Qualificazione della domanda di accesso. Se la richiesta è motivata con riferimento esclusivo alla legge n. 241 del 1990 (accesso documentale) l'Amministrazione dovrà esaminarla con riferimento ai requisiti previsti da quella specifica disciplina. In caso di richiesta generica o cumulativa, dovrà invece valutare anche l'esistenza dei presupposti per l'accesso generalizzato ai sensi della normativa sul Foia.

Registro degli accessi. E' lo strumento informatico, presente sul sito di ciascuna amministrazione, attraverso il quale il cittadino può conoscere le domande di accesso già presentate ed il loro esito (vedi al riguardo i report su **presidenza del consiglio e ministeri** e sulle **autorità di garanzia**, delle **regioni e province autonome**, dei **comuni capoluogo**).

Responsabile anticorruzione. Il Responsabile della prevenzione e corruzione e della trasparenza (RPCT) si esprime sulle richieste di riesame riguardanti casi di diniego di accesso.

Richieste massive. Non sono ammesse richieste generiche né troppo ampie, tali da determinare un eccessivo aggravio all'amministrazione e quindi interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione stessa. In tal caso il diniego di accesso deve essere motivato.

Ricorsi. Contro le determinazioni e contro il silenzio sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi, nonché per la tutela del diritto di accesso civico connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza, si può proporre ricorso al Difensore civico regionale o locale (laddove istituito) ovvero al Tar (e, in seconda istanza, al Consiglio di Stato); il giudice amministrativo ha la competenza esclusiva su tali ricorsi.

Segreto di stato. L'amministrazione nega l'accesso ai documenti in caso di segreto di stato ovvero di altre tipologie di segreto previste dalla legge (ad es. segreto militare, segreto statistico e segreto professionale).

Silenzio diniego. Può essere presentata richiesta di riesame e ricorso non solo in caso di diniego espresso da parte dell'Amministrazione ma anche in caso di mancata risposta nei tempi previsti (silenzio diniego).

Tempi di risposta. L'Amministrazione deve pronunciarsi sulla richiesta di accesso entro 30 giorni, salvo termini più ampi in caso di presenza di controinteressati e di parere del Garante della privacy; in caso di richiesta di riesame, la risposta deve essere fornita entro 20 giorni.

Tribunale amministrativo regionale. Il ricorso al Tar deve essere effettuato entro trenta giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formulazione del silenzio, con notifica all'amministrazione interessata e ad almeno uno dei soggetti controinteressati (**legge n. 241 del 1990**, art. 25).

Uffici competenti. Il sito di ciascuna amministrazione indica di norma gli uffici a cui rivolgere le richieste di accesso.

Allegato 2 - Indicazioni bibliografiche

A.A.V.V. *La trasparenza amministrativa. Aspetti e problemi.* Istituzioni e prospettive di diritto amministrativo, 2019

Altieri A. *L'istituto dell'accesso civico generalizzato nelle procedure di affidamento e negli appalti pubblici*, in **Contabilità pubblica**, luglio 2019

Amodio A. *Dall'accesso documentale all'accesso civico generalizzato: i nuovi paradigmi della trasparenza dell'azione amministrativa*, **Amministrativ@mente.com**, 2018

Asprone M. *Le criticità relative all'accesso agli atti nell'impiego pubblico di natura privata nella giurisprudenza* in **Amministrativ@mente.com**, n. 3-4/2018

Avvisati M. *Accesso procedimentale versus accesso civico nel dialogo fra le fonti: il caso FOIA*, **Osservatorio sulle fonti**, n. 2/2017

Barbareschi S. *La Corte costituzionale è chiamata a giudicare la disciplina dell'accesso civico generalizzato (Nota a ordinanza n. 9828/2017 del TAR Lazio)*, **Federalismi.it**, n. 21/2017

Berti A. *Note critiche sulla "funzionalizzazione" dell'accesso civico generalizzato*, **Giustizia-amministrativa.it**, 11 maggio 2018

Berti A. *Diritto di accesso e diritto di informazione del giornalista*, in **Giustizia-amministrativa.it**, 24 giugno 2019

Berti A. *Breve nota a T.A.R. Sicilia - Catania (sez. II) - 26.09.2019, n. 2230* in **dirittoaccesso.it**, settembre 2019

Caringella F. *Manuale di diritto amministrativo*, Dike giuridica editrice, 2016, pag. 1125-1180

Carloni E. *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, *Diritto Amministrativo*, n. 4/2016

Carloni E. *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, *Astrid*, n. 4/2016

Carloni E. *La trasparenza come risposta all'emergenza*, **sito Anac**, aprile 2020

Cauduro A. *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, *Diritto Amministrativo*, n. 3/2017, Giuffrè, Milano, pp. 601-623

Colapietro C. *Il complesso bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla privacy: la disciplina delle diverse forme di accesso e degli obblighi di pubblicazione* **Federalismi.it** maggio 2020

Corrado A. *L'accesso civico generalizzato trova applicazione anche per i contratti pubblici*, **Federalismi.it**, n. 16/2020

Corrado A. *L'accesso civico e i poteri del giudice amministrativo: alla ricerca di una azione in materia di accesso generalizzato*, in **Federalismi.it**, n. 10/2020

Corrado A. *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018

Corrado A. *Il silenzio dell'amministrazione sull'istanza di accesso civico generalizzato: quale*

possibile tutela processuale, Federalismi.it, n. 5/2017

D'Alberti M. *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, fascicolo 1, 2000

D'Alberti M. *Lezioni di diritto amministrativo*, Terza edizione, Giappichelli editore, Torino, 2017

Deodato C. *La difficile convivenza dell'accesso civico generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy: un conflitto insanabile*, ptpl.altervista.org, 2017

Di Rienzo M & Ferrarini M. *Manuale operativo sull'accesso civico generalizzato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018

Durante N. *Pubblicità, trasparenza e FOIA: indicazioni operative*, Giustizia-amministrativa.it, 2018

Falletta P. *Il freedom of information act italiano e i rischi della trasparenza italiana*, Federalismi.it, n. 23/2016

Foà S. *La nuova trasparenza amministrativa*, Diritto Amministrativo, 1/2017, Giuffrè, Milano, pp. 65-100

Francario F. *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, in Federalismi.it, n. 10/2019

Garofoli R. e Ferrari G. *Manuale di diritto amministrativo*, Neldiritto editore, 2018, pag. 725-808

Garofoli R. *Compendio di Diritto Amministrativo*, IV edizione 2016-2017, NelDiritto editore, Roma, 2016

Gagliardini G. *L'accesso civico generalizzato alle procedure di affidamento dei contratti pubblici* in giustizia-amministrativa.it, 2019

Gardini G. *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal 'FOIA Italia'*, Federalismi.it, n. 19/2018

Iannuzzi A. *L'evoluzione della trasparenza amministrativa nell'ordinamento italiano. L'accesso civico generalizzato e le sue eccezioni: normativa, dottrina e giurisprudenza*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2019

Indelicato M. *Note minime in tema di accesso agli atti ed appalti pubblici (alla luce della recente rimessione all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato)*, [Amministrazione in cammino](http://Amministrazioneincammino), marzo 2020

Lipari M. *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive*, in federalismi.it, n. 17/2019

Lombardi F. *La problematica definizione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di dati, informazioni e documenti previsti dal d.lgs. 33/2013*, in Federalismi.it, n. 15/2019

Lombardi F. *L'inerzia della p.a. a fronte di richieste di accesso civico. Un nuovo rito per il silenzio-inadempimento?*, in Rivista della regione Emilia-Romagna n. 3/2019

Lucca M. *Prospettive del diritto di accesso documentale e generalizzato dei titoli edilizi, L'ufficio tecnico*, n. 5/2018

Manganaro F. *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, Le istituzioni del Federalismo, n. 3/4, 2013

Manganaro F., *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 4, 2019

Milazzo S. *Trasparenza nella Pubblica Amministrazione e accesso civico: analisi degli elementi di innovazione e di criticità della disciplina del FOIA italiano, di cui al d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97*, *Ildirittoamministrativo.it*, 2016

Mininno R. *Il diritto di accesso civico generalizzato nel campo degli appalti*, *LexItalia*, 2018

Mininno R. *Accesso agli atti delle società a partecipazione pubblica: il Consiglio di Stato chiarisce il "perimetro" del diritto dei Consiglieri regionali (nota a Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 5176 del 9 novembre 2017)*, *LexItalia.it*, 2018

Paiano A. *I casi speciali di accesso*, **Federalismi.it**, n. 4/2020

Pani M. e Sanna C. *Trasparenza, pubblicità e accesso nel codice degli appalti - d.lgs. 50/2016*, *LexItalia*, 2018

Parisio V. *La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*, **Federalismi.it**, n. 11/2018

Perna R. *Accesso e trasparenza: due linee destinate ad incontrarsi?* **Giustizia-amministrativa.it**, marzo 2017

Porporato A. *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, **Federalismi.it**, n. 12/2017

Quinzone S.V. *Rapporto tra accesso civico, semplice e generalizzato, ed accesso agli atti amministrativi della pubblica amministrazione: continua l'opera di delineazione dell'ambito applicativo delle varie forme di accesso*, in *Diritti & diritto*, 2020

Sarcone V. *Dalla "casa di vetro" alla "home page": la "trasparenza amministrativa" nella legge 15/2009 e nel suo decreto attuativo (passando per la legge n. 69/2009)*, **Amministrativ@mente.com**, n. 11/2009

Savino M. *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, *Giornale di diritto amministrativo, Speciale Riforma pubblica amministrazione*, n. 5/2016

Sergio S. *Il diritto dell'accesso procedimentale e il diritto d'accesso civico*, **Federalismi.it**, n. 20/2020

Tedeschi E. *Il diritto di accesso: il nuovo dovere di collaborazione dell'amministrazione*, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2016

Tessaro T. e Bertin M., *Accesso civico e finalità esorbitanti della richiesta di ostensione: una prima indagine casistica per la necessaria distinzione con l'accesso documentale*, *LexItalia*, 20 marzo 2018

Tessaro T. e Bertin M. *Quale accesso civico per gli atti di gara (nota a Tar Emilia-Romagna, Parma, 18 luglio 2018)*, *LexItalia*, 18 settembre 2018

Tessaro T. e Bertin M. *Incerta vittoria dell'accesso civico agli atti di gara*, *LexItalia*, 14 gennaio 2019

Tommasi CD. *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, **Federalismi.it**, n. 5/2018

Urania Galletta D. *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali*, **Federalismi.it**, n. 10/2018

Ziruolo A. *L'attuazione della normativa FOIA alla luce della circolare ministeriale n. 1/2019*, in *Azienditalia* n. 12/2019