UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in SCIENZE POLITICHE, RELAZIONI
INTERNAZIONALI, DIRITTI UMANI

IL DIRITTO DI ACCESSO E IL DIFFICILE BILANCIAMENTO FRA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA E TUTELA DELLA RISERVATEZZA

Relatore: Prof. PAOLA SANTINELLO

Laureanda: ARIANNA DI DOMIZIO
matricola N. 2073675

A.A. 2024/2025

Indice

PREMESSA 1

CAPITOLO I

IL DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

1.1 Definizione di diritto di accesso ai documenti amministrativi 5

1.2. I soggetti coinvolti nel procedimento di accesso documentale 8

1.2.1. Le modalità di accesso 13

1.3. Accoglimento, diniego e differimento dell'accesso ai documenti amministrativi 14

1.4. Esclusioni del diritto di accesso 16

CAPITOLO II

DIRITTO DI ACCESSO CIVICO: DEFINIZIONE, OBIETTIVI, TIPOLOGIE, PROCEDURE, E CRITICITA'

2. Definizione, finalità e tipologie di accesso civico 19

2.1 Il quadro normativo 21

2.2. Il FOIA italiano 25

2.3. Procedura per l'accesso civico 28

2.4. Le criticità dell'accesso civico 31

2.5. Coordinamento tra tipologie di accesso 37

CAPITOLO III

LE TIPOLOGIE DI ACCESSO A CONFRONTO CON LA TUTELA DELLA RISERVATEZZA

3. L'obiettivo del capitolo 43

3.1. Accesso documentale e tutela della riservatezza 43

3.2. Accesso civico e riservatezza 49

CONCLUSIONI 53

BIBLIOGRAFIA 55

PREMESSA

Il presente elaborato si propone di esplorare il complesso e delicato equilibrio che regola il rapporto tra il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la tutela della riservatezza dei coinvolti. Si tratta di un tema di particolare attualità e rilevanza poiché implica il conflitto, e dunque il necessario bilanciamento, tra due interessi giuridici contrapposti: da un lato, l'esigenza di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa e la partecipazione dei cittadini al suo operato; dall'altro, la protezione della riservatezza e dei dati personali e sensibili degli individui.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi ha assunto nel tempo un ruolo sempre più centrale nel processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Nel corso degli anni, si è progressivamente rafforzata la consapevolezza di dover garantire la tutela della riservatezza ai singoli individui. La tensione tra trasparenza e privacy risulta maggiormente evidente nell'epoca attuale, in quanto quest'ultima è segnata da una crescente digitalizzazione e disponibilità dei dati pubblici.

Questo argomento è stato oggetto di frequenti sviluppi introdotti dal legislatore negli ultimi anni. Pertanto, le forme di accesso ai documenti amministrativi riconosciute ai cittadini sono state progressivamente ampliate, con lo scopo di garantire e rafforzare i principi di imparzialità, di buon andamento e di trasparenza della pubblica amministrazione. L'incremento di tali tipologie di accesso ha evidenziato ulteriormente il complesso conflitto che caratterizza il legame di suddetto diritto con la tutela della riservatezza. Tale estensione, innegabilmente, non può prescindere dalla necessità di proteggere i dati personali, che, infatti, trova fondamento nel Regolamento (UE) 2016/679.

Tradizionalmente, la pubblica amministrazione italiana era caratterizzata da un'impostazione riservata e distante dal cittadino, nella quale quest'ultimo si trovava spesso escluso dalla conoscenza dell'azione amministrativa. A seguito di un'evoluzione normativa dell'ordinamento italiano, di cui si discuterà ampiamente nel presente elaborato, è originato il diritto di accesso ai documenti amministrativi. Questo rappresenta un fondamentale punto di svolta nella relazione tra amministrazione e cittadini. Tale diritto, introdotto dalla legge n. 241 del 1990, ha così invertito la regola fino ad allora vigente della riservatezza in favore della trasparenza. Il diritto di accesso viene descritto

dalla normativa stessa come il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi, qualora questi dimostrino un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridica tutelata e collegata al documento di cui si richiede la visualizzazione.

Nel corso degli anni, la normativa in questione è stata oggetto di numerosi interventi volti a chiarire le modalità, i limiti e l'ambito applicativo del diritto di accesso, ma soprattutto, a rendere sempre più ampia la garanzia di trasparenza dell'azione amministrativa. Infatti, ad oggi, gli strumenti normativi che si rendono utili nel consolidare un'amministrazione "aperta" sono numerosi.

L'evoluzione normativa ha condotto all'introduzione di nuove forme di accesso, come l'accesso civico, di tipo semplice e generalizzato. Il decreto legislativo n. 33 del 2013 introduce il diritto di accesso, c.d. civico, che istituisce l'obbligo in capo alle amministrazioni di pubblicare documenti, dati ed informazioni. Ovviamente, a tale obbligo corrisponde il diritto di chiunque di richiedere i medesimi nei casi in cui la loro pubblicazione sia stata omessa. Dunque, il concetto stesso di diritto di accesso si è evoluto; l'accesso civico, nelle sue forme semplice e generalizzata, ha rivelato una concezione di trasparenza come valore condiviso.

Bilanciare questi interessi non è affatto semplice; richiede precisione nell'assicurare un giusto equilibrio tra apertura e riservatezza. L'obiettivo del lavoro è quindi quello di offrire una panoramica del contesto nel suo insieme ed una riflessione critica sulla possibilità di conciliare in modo efficace le esigenze di trasparenze e riservatezza, che, seppur in contrasto, rappresentano colonne portanti di uno Stato democratico.

Nel primo capitolo si analizza l'accesso documentale così come disciplinato dalla legge n. 241 del 1990, evidenziandone finalità, soggetti coinvolti, modalità di accesso, esclusioni al diritto e problematiche interpretative ed applicative principali emerse nella prassi.

Il secondo capitolo si dedica all'analisi del diritto di accesso civico, sia nella sua forma semplice introdotta dal decreto legislativo n. 33 del 2013, sia in quella generalizzata prevista dal decreto legislativo n. 97 del 2016. Vengono esaminati in particolare la definizione, le finalità e le diverse tipologie di accesso civico, il quadro normativo di riferimento, il FOIA italiano, la procedura prevista per l'accesso, e le principali criticità

manifestate. Speciale attenzione si riserva alle finalità di trasparenza che hanno motivato l'introduzione di questa specifica tipologia di accesso.
Il terzo, ed ultimo capitolo, contiene l'idea portante dell'elaborato. Si tratta del rapporto tra le diverse forme di accesso ai documenti amministrativi e la tutela della riservatezza. Vengono approfonditi specialmente il quadro normativo, e quello giurisprudenziale, che regolano l'equilibrio in esame.

CAPITOLO I

IL DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

1.1 Definizione di diritto di accesso ai documenti amministrativi

Uno tra gli importanti strumenti che garantiscono i principi di trasparenza e di imparzialità dell'attività amministrativa è il diritto di accesso ai documenti amministrativi che, l'articolo 22 della legge n. 241 del 1990 definisce come "diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi"[1].

Dal 1990, a seguito dell'introduzione della legge n. 241, la trasparenza e l'accessibilità diventano caratteristiche preponderanti dell'azione amministrativa. In questo modo è stata invertita la regola, al tempo tradizionale, secondo cui ad avere la meglio era la riservatezza dell'azione amministrativa, a favore di principi che intendono rendere l'agire amministrativo più trasparente.

Nel 2005 il legislatore ha percepito l'esigenza di applicare alcune modifiche alla legge in questione e, a tale scopo, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale la legge n. 15/2005.

Tale legge di riforma si occupa di perfezionare la legge n. 241 affermando ancor più i principi di trasparenza e di pubblicità quali fondamento dell'azione amministrativa. A tal proposito, la trasparenza è stata inserita tra i principi cardine dell'agire amministrativo.[2]

Definizioni e principi in materia di accesso sono il debutto del "nuovo" Capo V della legge n. 241, ma la vera novità che ha introdotto la l. n. 15/2005, è la disciplina del provvedimento. Questa è contenuta all'interno del Capo IV-bis rubricato "Efficacia ed invalidità del provvedimento, revoca e recesso", a cui la stessa legge del 2005 ha dato origine[3].

Per comprendere meglio il diritto di accesso è fondamentale distinguere l'accesso procedimentale dall'accesso non procedimentale. La legge predispone un trattamento differenziato tra coloro che partecipano al procedimento amministrativo in quanto legittimati, e chi desidera essere a conoscenza di un atto potenzialmente lesivo di una

---

[1] Così CLARICH, M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2022, cit., Pag. 145

[2] SERGIO, S., *Il diritto d'accesso procedimentale e il diritto d'accesso civico, fra differenze e analogie. In particolare, la legittimazione ad esercitare il diritto di accesso*, 2020, in federalismi.it

[3] Così CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2022, cit., Pag. 237

propria situazione giuridica soggettiva. Infatti, il primo corrisponde al diritto dei partecipanti ad un procedimento amministrativo di accedere a tutti gli atti contenuti nel fascicolo, come disciplinato dall'articolo 10 della l. n. 241/1990, per averne piena consapevolezza.

L'articolo 7 della l. n. 241/1990, al comma 1, stabilisce che "Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenirvi…". Pertanto, consideriamo "partecipanti" tutti i soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre degli effetti diretti ed a quelli che per legge devono intervenirvi.

La norma prosegue disciplinando che "Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento". È infatti d'obbligo per l'amministrazione comunicare la notizia di avvio del procedimento anche ai controinteressati, in modo che questi possano parteciparvi.

Possono altresì partecipare al procedimento i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento della pubblica amministrazione (art. 9, l. n. 241/1990).

Resta salvo, con riferimento ai diretti interessati così come ai controinteressati, il limite all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, ovvero che non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità, nell'emanazione di un provvedimento.

Il diritto alla partecipazione informata di cui godono i soggetti sopra citati, si concretizza in due diritti. Il primo è, appunto, quello di prendere visione degli atti del procedimento (accesso procedimentale). Il secondo consiste nella possibilità di presentare memorie scritte e/o documenti, che illustrano il punto di vista del soggetto[4].

Per quanto concerne l'accesso esoprocedimentale, occorre precisare che si tratta del diritto di accesso esercitato in via autonoma da "tutti i soggetti privati, compresi quelli

[4] Così CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2022, cit., Pag. 245

portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" (art. 22, lett. b).

Si deduce che l'accesso ai documenti non è un diritto garantito a chiunque; la sentenza n. 5111 del Consiglio di Stato, Sezione VI del 2015, non lascia dubbi in proposito. Afferma infatti che l'articolo 22, comma 1, della l. n. 241/1990 "non ha introdotto alcun tipo di azione popolare diretta a consentire un qualche controllo generalizzato sulla Amministrazione, tant'è che ha contestualmente definito siffatto interesse come finalizzato alla "tutela" di "situazioni giuridicamente rilevanti…"[5]. Pertanto, "non è sufficiente addurre il generico e indistinto interesse di qualsiasi cittadino alla legalità o al buon andamento dell'attività amministrativa″ (Cons. St., Sez. VI, 10 novembre 2015, n. 5111). Dunque, la richiesta di accesso ai documenti amministrativi risulta legittima quando l'interesse presentato è direttamente attribuibile al richiedente. In breve, è necessario che l'istante sia in grado di garantire di essere il titolare di una situazione giuridica meritevole di tutela.

Lo stesso legislatore specifica all'interno della legge n. 241/1990 che "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni" (art. 24, comma 3). Effettuare un controllo generale sull'esercizio del potere dell'amministrazione competente non è difatti accettabile. La sola motrice a spingere il richiedente alla richiesta conoscitiva di documenti amministrativi è la tutela dei propri interessi. Di conseguenza, è richiesto al singolo che faccia riferimento espresso agli atti e ai documenti che intende esaminare.

Le finalità del diritto di accesso traspaiono dal comma 2 dello stesso articolo 22, il quale puntualizza che il diritto di accesso "costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza". Da qui, il collegamento dello strumento di accesso ai documenti amministrativi con la garanzia e la tutela dei principi generali della pubblica amministrazione risulta alquanto netto. È necessario specificare che la richiesta di accesso ai documenti amministrativi deve essere motivata e rivolta alla pubblica amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente. Quindi, desumiamo che l'interesse pubblico ad un'amministrazione trasparente, venga tutelato dalla legge n. 241

[5] Consiglio di Stato, Sez. VI, nella sentenza del 10.11.2015, n. 5111.

del 1990 solamente nei casi in cui tale interesse converga con la necessità di proteggere un interesse dell'individuo richiedente tutela.

1.2. I soggetti coinvolti nel procedimento di accesso documentale

Come già anticipato, il diritto di accesso consente agli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi. Tenendo conto della differenza che intercorre tra i soggetti attivi, ovvero coloro che partecipano ad un procedimento amministrativo, di cui si denotano le caratteristiche nel paragrafo precedente, ed i soggetti che invece non partecipano ad un procedimento, l'articolo 22 della l. n. 241/1990, nel disciplinare le modalità di accesso esoprocedimentale, per "interessati" intende coloro che evidenziano di essere portatori di un interesse diretto, concreto e attuale, riferito ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso. Vediamo nel dettaglio quali sono i presupposti di cui è chiesta dimostrazione per poter accedere ad informazioni di cui la pubblica amministrazione è detentrice.

Per quanto concerne il carattere diretto dell'interesse, si considera tale una condizione del richiedente che "sia correlata alla sua sfera individuale e personale … si esclude in questo modo una legittimazione generale"[6]. Come accennato in precedenza, non risulta diretto un interesse espresso da qualunque cittadino genericamente attento al buon andamento dell'agire della pubblica amministrazione. In sostanza, la figura del richiedente deve coincidere con il portatore dell'interesse. Terzi non sono dunque legittimati a visualizzare documenti inerenti a situazioni giuridiche tutelate appartenenti ad altri soggetti.

L'assunto della concretezza dell'interesse, invece, viene richiesto al fine di rispettare il divieto di controllo generalizzato dell'operato amministrativo da parte della popolazione. Ciò, oltre ad essere sottolineato all'interno dell'articolo 24 della l. n. 241/1990 (comma 3), viene ulteriormente chiarito dal Consiglio di Stato, nella Sezione Sesta del 2015, con la citata sentenza n. 5111. È concreto un interesse all'acquisizione di documenti amministrativi, quando questo risulta pertinente ed utile alla protezione di una manifesta situazione giuridica tutelata. Difatti, la semplice curiosità ad un controllo di legalità, piuttosto che di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui si fa proprietario

[6] SANDULLI, M. A., *Principi e regole dell'Azione amministrativa*, Giuffrè, 2023, IV edizione, Pag. 214.

un eventuale interessato, esclude codesto richiedente dalla conoscibilità dei documenti amministrativi.

È esemplificativa la sentenza n. 667 del 21.09.2023 del T.A.R Sardegna, Sez. I. Il Tribunale in questione si esprime sul ricorso n. di R.G. 458 del 2023, presentato - con dati personali oscurati - contro l'INPS, in merito alla dichiarazione e/o l'accertamento dell'illegittimità del diniego di accesso alla documentazione richiesta dal ricorrente e del diritto dello stesso a ottenere tutti i documenti di cui alla detta istanza; nonché, per l'annullamento della nota PEC in data 17.5.2023, contenente il rifiuto espresso dell'INPS in ordine al rilascio della medesima documentazione.

Per avere un quadro più completo della vicenda: il ricorrente ha presentato all'INPS la richiesta di prendere visione e di ottenere copia dell'estratto conto contributivo e delle dichiarazioni relative ai redditi prodotti dalla figlia -OMISSIS- negli anni 2020, 2021 e 2022. Inoltre, chiede una copia della documentazione per identificare eventuali rapporti lavorativi, in corso o cessati, della figlia. Nella richiesta il ricorrente ha puntualizzato che, il Tribunale di Cagliari, in data 28 gennaio 2021, "a seguito della cessazione degli effetti civili del matrimonio con l'ex coniuge, ha posto a carico del ricorrente un assegno di euro 250,00 mensili come contributo per il mantenimento della figlia minore". Quest'ultima, divenuta ormai maggiorenne, avrebbe pertanto raggiunto l'indipendenza economica. Di conseguenza vi sarebbero i giusti presupposti per reclamare la modifica delle condizioni di divorzio, in modo da ottenere l'esonero del ricorrente dall'erogazione del suddetto contributo economico.

L'istanza di accesso a tali documenti sarebbe quindi valida al fine di tutelare i diritti del richiedente. Questi documenti, infatti, sarebbero necessari al ricorrente al fine di dimostrare in giudizio le condizioni economico-patrimoniali della figlia e, automaticamente, di difendere i propri interessi giuridici.

Di conseguenza, poiché il soggetto che agisce in ricorso è il diretto portatore di un interesse, da tutelare e chiaramente indicato, la richiesta presentata risulterebbe pertinente. L'interesse vantato è concreto ed attuale, e pertanto, l'istanza merita l'accoglimento.

L'INPS, con nota PEC del 17.5.2023, ha però negato l'accesso richiesto, assumendo che "l'istanza non può essere accolta "ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera d), del

Regolamento per la disciplina del diritto di accesso a norma della l. 241/90 e s.m.i., approvato con Determinazione n. 366 del 05/07/2011".

Secondo la normativa segnalata dall'INPS, sono esclusi dall'accesso, per motivi di riservatezza, "i documenti attinenti al rapporto assicurativo individuale, fatte salve le eccezioni previste dalla legge". Il ricorrente ha perciò impugnato il diniego dell'INPS, reputandolo illegittimo per "violazione degli articoli 22 e seguenti della l. n. 241/1990, della relativa disciplina regolamentare, delle norme e dei principi in materia di accesso documentale, ed eccesso di potere per illogicità e carenza della motivazione, difetto di ragionevolezza e sviamento".

Viene altresì confermato dalla giurisprudenza come il diritto di accedere a documenti amministrativi prevalga sulla tutela della riservatezza nei casi in cui l'accesso venga richiesto per curare e difendere situazioni giuridicamente rilevanti del ricorrente.

Tale premesso, il ricorso risulta fondato e va accolto; gli enti pubblici titolari dei dati reddituali richiesti, "sono obbligati a consentire l'accesso alla relativa documentazione, sempre che l'istanza di accesso sia motivata con l'esigenza di verificare la sussistenza dei presupposti di definizione delle condizioni economiche del soggetto nei confronti del quale si vanti una pretesa."

Viene ribadito nel punto 6.5 della sentenza in questione che "in tema di accesso ai documenti amministrativi, le necessità difensive, riconducibili all'effettività della tutela di cui all'art. 24 Cost., devono ritenersi prevalenti, di regola, rispetto a quelle della riservatezza, e che l'applicazione di tale principio va adeguatamente bilanciata qualora vengano in considerazione dati sensibili". In tali situazioni, l'accesso è consentito alle condizioni disciplinate dall'art. 60 del d.lgs. n. 196/2003. Questo recita: "Quando il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale."

Tenendo conto di quanto sopra esplicato, non sussistevano dei validi motivi al diniego impugnato, che pertanto, su decisione del giudice, deve essere annullato.

Per quanto riguarda invece l'attualità, questa sta banalmente a contrastare la mera potenzialità di un interesse. È fermamente preteso dalla normativa che, per conoscere gli

specificati documenti amministrativi, questi debbano essere necessari alla tutela di una propria situazione giuridica da proteggere al momento della richiesta, e non in eventuali situazioni future.

Per contrastare e prevenire un controllo generalizzato sull'agire amministrativo da parte dei richiedenti, sono stati altresì predisposti degli strumenti che permettono di chiarire quale sia la causa fondamento dell'avvenuta istanza di accesso. Parliamo ad esempio dell'obbligo di motivazione. La motivazione è pretesa dalla normativa vigente. Il secondo comma dell'articolo 25 della l. n. 241 del 1990, infatti, recita: "La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento e che lo detiene stabilmente." Uno strumento di questo tipo risulta efficace nell'identificare con più facilità le istanze motivate da curiosità, e di conseguenza non relative a situazioni giuridiche da tutelare, che pertanto meritano di essere rigettate.

È certamente utile, al fine di comprendere meglio il concetto in esame, citare la sentenza della V sezione del Consiglio di Stato, n. 10498 del 2023. La deliberazione tratta nello specifico la dimostrazione del nesso di strumentalità tra i documenti di cui è richiesta la conoscenza e la tutela di un proprio interesse. La sentenza risolve un caso inerente all'istanza di ostensione di atti e documenti di natura organizzativa, contabile, tecnica e contrattuale di ITA presentata dal sig. Palazzini Claudio, dipendente di Alitalia s.p.a. in amministrazione straordinaria[7]. Tale richiesta ha l'obiettivo di tutelare il diritto di passaggio automatico e diretto del rapporto di lavoro subordinato in capo ad ITA del richiedente, ai sensi dell'art. 2112 cod. civ., a seguito del trasferimento di azienda del settore *volo/aviation* da Alitalia a ITA. Il giudice amministrativo si è espresso in maniera positiva sull'ammissibilità dell'istanza dopo il suo ripetuto rifiuto da parte di ITA. Il giudice sostiene che "l'appellante abbia evidenziato un collegamento tra la richiesta di accesso e lo scopo difensivo dando conto dell'interesse attuale dell'ostensione" (Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 10498/2023).

Al fine dell'accoglimento della richiesta, è essenziale una motivazione che dimostri il nesso di strumentalità tra la domanda di accesso e la tutela dell'interesse vantato. Allo stesso modo, in caso di diniego della richiesta, la pubblica amministrazione è tenuta a precisare quale sia il motivo che ha portato a tale decisione. Viene specificato all'interno

[7] VARONE, V., *Consiglio di Stato, Sentenza n. 10498/2023, La prevalenza delle esigenze difensive*., 2023, in federalismi.it.

dell'articolo 9, comma 1, del Regolamento n. 184 del 2006 recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi, che "il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati, a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento specifico alla normativa vigente, alla individuazione delle categorie di cui all'articolo 24 della legge, ed alle circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta così come proposta."

Lo stesso decreto ci guida nelle modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi. Partendo dall'ambito di applicazione, l'articolo 2 chiarisce chi debba essere il destinatario della richiesta puntualizzando che la domanda deve essere espressa "nei confronti dell'autorità competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente". A seguire, la pubblica amministrazione è tenuta a comunicare l'avvenuta richiesta di accesso ad eventuali soggetti controinteressati – ovvero, come chiarito in precedenza: "tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza" (art. 22, comma 1, lettera c), l. 241/1990) - che, entro dieci giorni dalla ricezione di tale comunicazione, possono presentare un'opposizione, anch'essa motivata.

Dalla lettura congiunta dell'articolo 23 e dell'articolo 22 comma 1, lettere d) ed e) della l. n. 241/1990, si ricava una definizione d'insieme dei soggetti passivi del diritto di accesso. L'articolo 23, rubricato "Ambito di applicazione del diritto di accesso", recita: "Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24". Esaminiamo quindi cosa si debba intendere, ai soli fini dell'applicazione di questa stessa disposizione, per pubblica amministrazione. Secondo l'articolo 22, comma 1, lettera e), "per "pubblica amministrazione" si intende, tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario". Pertanto, i soggetti passivi appena delineati sono tenuti a consentire l'accesso ai documenti amministrativi da loro detenuti richiesti dagli aventi diritto.

È di fondamentale importanza definire ora il concetto di documento amministrativo. Ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera d), "per "documento amministrativo" si intende, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale". Rientrano nella disciplina anche gli atti interni e privati, purché strumentali allo svolgimento dell'attività di pubblico interesse, come ad esempio: denunce presentate da soggetti privati e pareri legali (se la consulenza legale esterna si inserisce nell'ambito di un'istruttoria procedimentale e non è preordinata ad attività contenziose).

1.2.1. Le modalità di accesso

Nel regolamento n. 184/2006 compare la distinzione tra due modalità di accesso: formale e informale. Tale distinzione nasce dalla presenza/assenza di controinteressati. Infatti, "Qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati il diritto di accesso può essere esercitato in via informale" (articolo 5, comma 1,). Seguendo una procedura informale, perché la richiesta venga esaminata basterà indicare gli estremi del documento oggetto di richiesta, comprovare il proprio interesse alla sua visualizzazione e dimostrare la propria identità all'ufficio dell'amministrazione competente ad emanare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente. Successivamente, se la richiesta di accesso risulta idonea, questa viene accolta mediante l'indicazione della pubblicazione contenente l'esibizione del documento.
Nel caso in cui, invece, fossero presenti dei controinteressati, oppure sorgano dubbi, ad esempio "sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati" (art. 6, comma 1, reg. n. 184/2006) il richiedente è tenuto a presentare una richiesta di tipo formale. Questa viene disciplinata all'interno dell'articolo 6, il quale precisa che "Qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale … l'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale, di cui l'ufficio rilascia ricevuta". Il procedimento di accesso deve concludersi

entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta da parte dell'amministrazione competente. Come precisato all'interno del comma 5, un'eventuale irregolarità nella richiesta deve essere comunicata al richiedente dall'amministrazione e "in tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta".

1.3. Accoglimento, diniego e differimento dell'accesso ai documenti amministrativi

Laddove l'amministrazione, a seguito della valutazione della domanda di accesso, ritenga che questa sia in linea con i requisiti di accoglimento dell'istanza disposti dalla legge, si occupa di "indicare l'ufficio della sede, presso cui rivolgersi, nonché un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia[8]". L'accoglimento dell'istanza di accesso presuppone che il richiedente possa visualizzare anche i documenti richiamati all'interno del documento di cui è stata chiesta la conoscibilità, così come viene stabilito nel comma 2 dell'articolo 7 del regolamento n. 184 del 2006.

La concessa visualizzazione dei documenti, però, non legittima il singolo che ha presentato la richiesta, né tantomeno un soggetto terzo da lui incaricato, ad asportare i documenti dal luogo/ufficio presso cui questi sono conservati. È tuttavia concesso all'interessato di "prendere appunti e trascrivere in tutto o in parte i documenti presi in visione" (art. 7, comma 5).

Al contrario, se l'amministrazione ritiene che la domanda non meriti l'accoglimento, essa comunica il suo diniego. Il rifiuto, oltre ad essere stabilito espressamente dall'amministrazione, può essere anche tacito. Infatti, se al termine dei trenta giorni a disposizione dell'amministrazione per concedere o meno il diritto di accesso ai documenti, questa non si pronuncia in merito, si tratta di diniego tacito. Questa conclusione avrà perciò gli stessi effetti di una pronuncia espressa di rifiuto.

Come chiarito all'interno del paragrafo precedente, il diniego dell'accesso ai documenti espresso a seguito di una richiesta svolta per vie formali deve essere motivato. Il

[8] D.P.R, 12 aprile 2006, n. 184, art. 7

regolamento, invece, non si esprime con riguardo alla richiesta di esposizione del motivo alla base del rifiuto laddove la richiesta venga presentata informalmente.

Viene altresì trattato, seppur indirettamente dall'articolo 24, comma 4, della legge 241/1990, il differimento di accesso. Tale è disposto "ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa." (D.P.R 12 aprile 2006, n. 184, art. 9, comma 2).

Questo si considera un atto poco gradito dal privato ma, allo stesso tempo, essenziale per la tutela degli interessi di soggetti terzi e di determinate occorrenze della pubblica amministrazione.

L'art. 8, comma 3, D.P.R. 352/1992 chiarisce che "in ogni caso i documenti non possono essere sottratti all'accesso ove sia sufficiente far ricorso al potere di differimento". Di conseguenza, l'accesso ai documenti amministrativi non può essere del tutto escluso se è possibile stabilire un differimento di accesso sulla base delle motivazioni sopra indicate.

L'articolo 25 della legge 241/1990, nello specifico al comma 4, si occupa di specificare quali strumenti ha a disposizione il privato per fronteggiare il ricevuto diniego e/o differimento di accesso. Emerge che il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale in quanto, considerando che "le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo" (comma 5, art. 25), il giudice amministrativo esercita giurisdizione esclusiva in merito.

L'interessato può altresì presentare un ricorso non giurisdizionale davanti a due soggetti diversi a seconda della natura del documento di cui è richiesto il riesame. L'articolo 27 della l. 241 del 1990 prevede la Commissione per l'Accesso, a cui il richiedente si riferisce se si tratta di atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Se si tratta invece di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, il richiedente presenta ricorso al difensore civico.

Questi soggetti si occupano di verificare la legittimità dell'atto di diniego o di differimento da parte della pubblica amministrazione. Al termine di trenta giorni dall'avvio del ricorso, se non si sono espressi in merito, il ricorso si intende respinto. A questo punto, per il privato è ancora disponibile la via giurisdizionale per cercare un ulteriore confronto. Nel caso in cui i soggetti in questione ritengano illegittimo il diniego

o il differimento dell'accesso, questi presentano un invito all'amministrazione che ha emanato tale diniego o differimento, a confermare per iscritto, entro trenta giorni, la propria decisione. A questo punto, qualora si concretizzasse il silenzio da parte dell'amministrazione, questo equivarrebbe ad assenso. Verrebbe quindi permesso al richiedente di accedere ai documenti.

1.4. Esclusioni del diritto di accesso

È di fondamentale importanza considerare la disciplina dei casi di esclusione del diritto di accesso contenuta nell'articolo 24 della legge 241/1990. Ovviamente, in questi casi, l'esigenza del rispetto del principio di trasparenza da parte dell'amministrazione arretra di fronte alla protezione di interessi di altro genere. Vediamo quali sono.
Si individuano tra i casi di esclusione quelli relativi a: documenti coperti dal segreto di Stato; quelli inerenti a procedimenti tributari; e quelli nei confronti di alcune tipologie di attività amministrative. Tra queste ultime prendiamo ad esempio l'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione. Inoltre, vengono menzionati anche i procedimenti selettivi nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi. "Quando i documenti riguardano la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono",[9] il Governo può prevedere che i richiedenti siano sottratti al diritto di accesso.
Se pertinente e necessario a tutelare propri interessi giuridici, l'accesso ai documenti viene garantito al richiedente. Come specificato dal comma 7 dello stesso articolo 24, "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. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto

[9] Legge n. 241 del 1990, articolo 24, comma 6, lettera d

legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale." Analizziamo quindi di seguito il d. lgs. n. 196/2003.

Il Codice della privacy del 2003 venne modificato nel 2018 dal d. lgs. n. 101 a seguito del GDPR, ovvero il regolamento europeo 2016/679, elaborato principalmente dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea. Successivamente è stata realizzata dal Garante per la protezione dei dati personali, una guida per la sua applicazione.

Questo regolamento rafforza la concezione secondo cui la protezione dei dati personali è un diritto fondamentale della persona. L'obiettivo che si pone il legislatore è quello di assicurare un'applicazione omogenea in tutta l'Unione europea della disciplina sulla privacy in modo da contrastare la sensazione ormai diffusa che i nostri dati personali siano costantemente a rischio, soprattutto online[10].

Il Codice della privacy stabilisce quali sono i dati stimati come sensibili. Questi sono, per esempio, i dati che rilevano l'origine razziale, l'orientamento sessuale e la professione religiosa degli individui. In questo caso l'accesso è concesso quando strettamente necessario, per cui sarà inevitabile decidere caso per caso.

Esistono però dati considerati super sensibili. Si tratta di dati sottoposti ad una disciplina più stringente in quanto inerenti ad una sfera privata ancora più intima degli individui. L'articolo 60 del decreto chiarisce che "Quando il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale". Si deduce che per poter accedere ai documenti contenenti dati super sensibili di terzi, i diritti vantati da entrambi i soggetti devono essere almeno su un piano di parità; ovvero, il diritto fondamentale del richiedente deve essere almeno equivalente al diritto fondamentale del titolare dei dati super sensibili.

[10] COLAPIETRO, C., *I principi ispiratori del Regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati personali e la loro incidenza sul contesto normativo nazionale*., 2018, in federalismi.it.

CAPITOLO II

DIRITTO DI ACCESSO CIVICO: DEFINIZIONE, OBIETTIVI, TIPOLOGIE, PROCEDURE, E CRITICITA'

2. Definizione, finalità e tipologie di accesso civico

Il decreto legislativo n. 33/2013 introduce, sin dal suo primo articolo, un'ampia e completa definizione del principio di trasparenza. Questa viene intesa come "accessibilità totale (dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e) favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" (art. 1, comma 1).

La disposizione delinea la trasparenza come condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali. Inoltre, specifica al suo interno che il principio di trasparenza attua imprescindibili principi democratici, quali: eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza.

Nel corso degli anni si è sviluppata una nuova concezione di trasparenza. Laddove in passato la trasparenza veniva interpretata come uno strumento di partecipazione di utenti, interessati o controinteressati, all'attività della pubblica amministrazione, adesso simboleggia anche il bisogno di "chiunque" di accedere ad informazioni per un generico controllo sull'operato amministrativo.

Dall'affermazione di questa neonata prospettiva del concetto di trasparenza, la pubblica amministrazione è incaricata di una nuova funzione: quella di rendere disponibili i dati e le informazioni in vista dell'esercizio delle proprie funzioni[11].

Il d. lgs. n. 33/2013, così come modificato dal d. lgs. 97/2016, recepisce il nuovo significato attribuito al concetto di trasparenza nel Capo 1-bis che disciplina il diritto di accesso a dati e documenti detenuti dalla pubblica amministrazione.

La finalità principale del d. lgs. n. 33/2013 è prevenire e sopprimere i fenomeni di illegalità e di corruzione all'interno della pubblica amministrazione. È sulla base di questo

[11] PAPADIA, P., *Diritto di accesso ed accesso civico dopo la riforma della Pubblica Amministrazione*., 2025, in Il Diritto Amministrativo.

obiettivo che si lavora per assicurare a "chiunque" la garanzia di una piena visibilità dell'agire amministrativo, come se quest'ultimo fosse racchiuso all'interno di una casa di vetro[12].

Dall'analisi della normativa si possono distinguere due tipologie di diritto di accesso civico: l'accesso civico semplice e l'accesso civico generalizzato.

Dall'articolo 5, comma 1, del d. lgs. 33/2013 si evincono definizione e scopo del diritto di accesso c.d. civico semplice: "l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione". Si tratta quindi di una norma volta a garantire che vengano rispettati gli obblighi di pubblicazione imposti alla pubblica amministrazione.

L'accesso civico generalizzato, invece, permette a chiunque di richiedere l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione. Lo scopo dell'istituzione di tale meccanismo è quello 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" (comma 2, art. 5).

All'interno del terzo comma, il legislatore specifica che vi è facoltà dell'esercizio dell'accesso civico anche in assenza di legittimazione, di motivazione e di altri requisiti soggettivi ed oggettivi alla richiesta. Tuttavia, vi sono casi in cui l'Amministrazione, una volta ricevuta una richiesta di accesso a documenti sui quali non vi è obbligo di pubblicazione, ravvisa la presenza di interessi, che potrebbero potenzialmente essere lesi dall'accesso, di altri soggetti coinvolti. Per questo motivo, nell'articolo 5, comma 5, viene precisato che l'amministrazione a cui viene esposta richiesta di accesso "è tenuta a dare comunicazione agli stessi (controinteressati), mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione", in modo tale che questi possano presentare eventuali opposizioni motivate.

[12] TURATI, F., in *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, sess. 1904-1908*, 17 giugno 1908, p. 22962

Il principio di trasparenza previsto dal d. lgs. 33/2013 si realizza tramite la pubblicazione dei dati e delle informazioni nel sito istituzionale di ogni singola amministrazione, all'interno dell'apposita sezione denominata "Amministrazione trasparente"[13].
L'accesso civico generalizzato si ispira al modello del Freedom of Information Act (FOIA) statunitense, in cui la regola è la *full disclosure* di ogni atto pubblico[14], ma di questo parleremo più avanti.

2.1 Il quadro normativo

Come anticipato nel paragrafo precedente, il diritto di accesso civico trova fondamento principalmente nel decreto legislativo n. 33/2013, che segue la traccia creata dal d. lgs. 150/2009 annettendo importanti concetti alla giurisprudenza precedente.
Nel d. lgs. n. 150 del 2009, considerato una delle tappe fondamentali nello sviluppo del diritto di accesso, è di particolare rilievo il valore che viene aggiunto dal legislatore al principio di trasparenza. Prendendo ad esempio il comma 3, dell'articolo 3: "Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance".
La trasparenza inizia a divenire il segnale più chiaro di un'amministrazione pubblica limpida nei confronti dei cittadini oltre ad assicurare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, di buon andamento e di responsabilità.
Il d. lgs. n. 33 del 2013, come già accennato, disciplina la "libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni … nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti." (art. 2, comma 1). L'importanza della protezione dei dati sensibili dei coinvolti a confronto con la necessità di trasparenza da parte della pubblica amministrazione è una nozione fondamento di questo elaborato e, per questo motivo, verrà analizzato meglio nel prossimo capitolo.

---

[13] 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*., 2025, in Il Diritto Amministrativo.
[14] FALLETTA, P., *Il freedom of information act italiano e i rischi della trasparenza digitale*., 2016, in federalismi.it

Con lo scopo di tutelare il diritto di accesso, il d. lgs. 33/2013 introduce la seconda tipologia di accesso che conosciamo (il c.d. accesso civico semplice). La normativa presa in esame istituisce "l'obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati" e stabilisce che a quest'obbligo "corrisponde il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione" (art. 2, comma 2).

L'accesso civico semplice, a quanto stabilito dall'articolo 2, consiste nel "diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione". Tale decreto avvalora il diritto alla conoscibilità dei documenti amministrativi, puntualizzando che chiunque abbia diritto a conoscere tali informazioni e dati possa fruirne in maniera gratuita e utilizzarli ai sensi dell'articolo 7 (art. 3, comma 1).

La trasparenza amministrativa è descritta come "condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali" e, in quanto tale, è imprescindibile garantirla. Il suddetto principio viene inteso dal legislatore come "accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche." (art 1). La normativa in questione non manca di precisare che la trasparenza richiesta rispetta le disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali.

La notevole urgenza di garantire chiarezza nell'agire amministrativo ha portato il legislatore a perfezionare il diritto di accesso nel corso degli anni. Così, dopo il diritto di accesso documentale di cui alla l. 241/1990 e quello civico semplice introdotto dal d. lgs. 33/2013, viene riconosciuto l'accesso civico generalizzato dal d. lgs. 97/2016. Questo terzo tipo di accesso viene introdotto "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" e specifica che "chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei

limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis." (art. 6, comma 2).

È qui che si concretizza la differenza tra il diritto di accesso civico semplice e quello generalizzato. Quest'ultimo riguarda espressamente la conoscibilità dei dati e delle informazioni, la cui pubblicazione non è oggetto di obbligo per la pubblica amministrazione. Quindi, possiamo dire che l'accesso civico generalizzato fa riferimento a tutti quei documenti amministrativi soggetti al principio di trasparenza e non a quello di pubblicità.

Con le modifiche apportate, il d.lgs. 97 del 2016 introduce l'articolo 4-bis e il Capo 1-bis nel d.lgs. 33 del 2013. Tali variazioni si mostrano a protezione del diritto di chiunque ne sia legittimato soggettivamente di accedere ai dati relativi all'utilizzo delle risorse pubbliche da parte della pubblica amministrazione. Il principio di trasparenza amministrativa risulta ulteriormente rafforzato dalla novità introdotta all'interno del comma 2 dell'articolo 4-bis, ovvero l'inserimento nei siti istituzionali di ciascuna amministrazione pubblica di una sezione intitolata "Amministrazione trasparente".

Inoltre, dal 2005, con l'introduzione del Codice dell'Amministrazione Digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), lo Stato, le Regioni e le autonomie locali si occupano di assicurare l'accesso e la disponibilità dell'informazione in modalità digitale. Tale codice nasce con l'obiettivo di raccogliere tutte le norme in materia di utilizzo delle tecnologie digitali dell'informazione nell'ambito della pubblica amministrazione in un unico testo normativo[15]. Il Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 introduce nell'ordinamento italiano il principio di "*open data by default*[16]", e inserisce l'attuale articolo 52 all'interno del Capo V del codice.

Il Capo V del Codice dell'Amministrazione Digitale si apre con l'articolo 50, che ai sensi del primo comma, stabilisce che "I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento … restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di

[15] DE GIOVANNI, E., *Il nuovo "Codice dell'Amministrazione Digitale" (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n.82),* 2005, in federalismi.it

[16] Su tale principio si veda RAGONE, M., *L'open data: dal decreto "sviluppo" alla legge "anticorruzione", passando per il "crescita 2.0"*, 2012, in IGED, n. 4/12, pagg. 36 e ss.

protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico."

L'articolo 52 ne è una precisazione. Si riferisce, infatti, in merito all'accesso telematico, non solo ai dati di cui parla l'articolo 50, ma anche ai documenti e ai procedimenti della pubblica amministrazione[17] stabilendo che "L'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti è disciplinato dalle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni del presente codice e nel rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento in materia di protezione dei dati personali, di accesso ai documenti amministrativi, di tutela del segreto e di divieto di divulgazione. I regolamenti che disciplinano l'esercizio del diritto di accesso sono pubblicati su siti pubblici accessibili per via telematica".

Anche in questo caso, quindi, le disposizioni del codice si applicano nel rispetto della disciplina che concerne il trattamento dei dati personali, nello specifico delle disposizioni del d. lgs. n. 196 del 2003 (art. 2, comma 5), e non si applicano all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, e consultazioni elettorali (art. 2, comma 6).

Come accennato brevemente nel capitolo precedente, accresce sempre più l'attenzione riposta, sia da parte dei singoli individui che da parte delle autorità, nei confronti della circolazione e della protezione dei dati della persona. Il Regolamento UE 2016/679 in materia di privacy, nel primo articolo stabilisce che "La protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale è un diritto fondamentale" e, in quanto tale, "ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano". Le finalità di tale regolamento emergono già nel secondo articolo che dispone che "il regolamento è inteso a contribuire alla realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e di un'unione economica, al progresso economico e sociale, al rafforzamento e alla convergenza delle economie nel mercato interno e al benessere delle persone fisiche."

Partendo dalla supposizione espressa all'interno del comma 6 del Regolamento UE 2016/679, ovvero che "La rapidità dell'evoluzione tecnologica e la globalizzazione comportano nuove sfide per la protezione dei dati personali", si può affermare che il progredire della digitalizzazione ha rivelato la necessità di istituire alcuni nuovi strumenti

[17] MINAZZI, F., *Il principio dell'open data by default nel Codice dell'Amministrazione Digitale: profili interpretativi e questioni metodologiche*, 2013, in federalismi.it

telematici tramite cui attuare il diritto di accesso ai documenti amministrativi online. A tale scopo, nel 2011 viene inaugurato il Sistema Archivistico Nazionale (SAN). Questo presenta un catalogo di risorse archivistiche mediante il quale si rende possibile conoscere quali siano i fondi consultabili direttamente dal web. È un dispositivo che unisce in un solo posto tutte le risorse archivistiche rese disponibili sul web a livello nazionale.

2.2. Il FOIA italiano

La legge FOIA nordamericana del 1966 attribuisce *"to any person"* il diritto di accesso ai documenti amministrativi rendendo la trasparenza un mezzo per soddisfare la libertà personale e il diritto dell'individuo di essere informato e di partecipare alla vita democratica[18]. Stabilisce che chiunque, a prescindere dalla titolarità di un interesse giuridicamente rilevante, ha il diritto di accedere ai documenti e dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di obbligo di pubblicazione, senza dover fornire alcuna motivazione.

Riportando fedelmente il primo comma dell'art. 5-bis del d. lgs. n. 33/2013, che prevede i limiti all'accesso civico generalizzato a tutela di interessi pubblici, "l'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
b) la sicurezza nazionale;
c) la difesa e le questioni militari;
d) le relazioni internazionali;
e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
g) il regolare svolgimento di attività ispettive."

Per quanto concerne gli interessi privati da tutelare, invece, all'interno dell'articolo 5-bis, al comma 2, figurano:

a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;

[18] GARDINI, G., *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia",* 2018, in federalismi.it

b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Analogamente, il terzo comma dell'art. 5-bis del d. lgs. n. 33/2013 esclude il diritto di accesso in presenza di segreto di Stato o di altri divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato a specifiche condizioni, modalità o limiti, come previsto dall'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

La trasparenza dell'azione amministrativa rappresenta un presupposto fondamentale per il corretto funzionamento della democrazia e assicura il buon andamento e *l'accountability* dei poteri pubblici[19]. La disponibilità di informazioni, però, è anche indispensabile all'individuo perché possa modellare una propria volontà consapevole in termini di rapporti con la pubblica amministrazione.

Nell'introdurre l'accesso civico generalizzato all'interno del nostro ordinamento, il legislatore non ha delineato a pieno lo strumento della trasparenza. Infatti, come è stato appurato, "nella legislazione FOIA italiana l'accesso alle informazioni pubbliche è configurato come mezzo di controllo diffuso sull'amministrazione, al più come strumento di partecipazione democratica alle decisioni amministrative, ma non certo come diritto dei cittadini a fruire di informazioni ad essi appartenenti, dei quali l'amministrazione ha solo la custodia"[20].

Con l'adozione del d.lgs. 33/2013, modificato dal d.lgs. 97/2016, è stato riconosciuto, anche nel nostro ordinamento, il diritto generalizzato dell'informazione, che garantisce a chiunque la libertà di accesso a dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni[21]. Tuttavia, tenendo a mente che "l'introduzione dell'accesso civico è avvenuta soprattutto sulla spinta di leggi volte a contrastare la corruzione pubblica"[22], è lecito porsi la seguente domanda: nel nostro ordinamento, l'accesso civico si configura come diritto dell'individuo o come strumento di lotta alla corruzione?

---

[19] SANDULLI, M. A., *Voce Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in Enc. dir., IV, Aggiorn., Milano, 2000, Pag. 1

[20] GARDINI, G., *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia",* 2018, in federalismi.it, Pag. 6

[21] SANDULLI, M. A., DROGHINI, L., *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, 2020, in federalismi.it

[22] GARDINI, G., *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia",* 2018, in federalismi.it, Pag. 6

In Italia l'accesso civico è concepito come uno strumento di lotta alla corruzione, finalizzato a tutelare l'interesse pubblico al controllo diffuso sull'amministrazione, piuttosto che come espressione di un diritto individuale all'informazione[23].

Con la legge 7 agosto 2015, n. 124, il legislatore interviene con una nuova forma di accesso civico che si basa sul "riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto d'accesso [...] di chiunque [...] ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, (...) nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati" (art. 7, comma 1, lett. h). Successivamente, il decreto legislativo 97/2016 ha stabilito chiaramente il diritto di ogni persona a conoscere.

Sebbene questo decreto si ispiri apertamente alla legislazione FOIA nordamericana per quanto concerne l'accesso come diritto fondamentale dell'individuo, se ne discosta altresì nella sostanza orientando il diritto di accesso civico verso l'interesse collettivo. In tal modo, questo diventa uno strumento al servizio della trasparenza pubblica e del contrasto alla corruzione.

Dunque, l'accesso civico vive in un margine indefinito tra diritto fondamentale di natura civile (a cui teoricamente si ispira la legislazione FOIA), diritto politico di partecipazione alla vita democratica e istituzionale (a cui fa espressamente riferimento l'art. 1, comma 1 del d.lgs. 33/13), e strumento di lotta alla corruzione azionabile da parte dei privati attraverso la titolarità di pretese riconosciute all'ordinamento uti cives, al fine di realizzare forme di controllo diffuso sull'amministrazione[24].

L'ambivalenza appena esposta dell'accesso civico tra diritto individuale e strumento collettivo innesca alcune incertezze interpretative e applicative, concedendo ampia discrezionalità all'amministrazione nel bilanciare trasparenza e interessi sensibili.

In conclusione, mentre il modello italiano enfatizza la visione dell'accesso civico come un mezzo strumentale con funzione di controllo sull'operato amministrativo, il modello statunitense si focalizza sulla concezione del diritto in esame come mezzo volto alla tutela della libertà personale.

---

[23] GARDINI, G., *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia",* 2018, in federalismi.it, Pag. 7

[24] GARDINI, G., *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia",* 2018, in federalismi.it, Pag. 9

2.3. Procedura per l'accesso civico

L'obiettivo di questo paragrafo è delineare quale sia la procedura, estremamente semplificata, per accedere ai documenti detenuti dalla pubblica amministrazione così come prevista dalla normativa sul diritto di accesso civico.

In primo luogo, la procedura può essere avviata su iniziativa di chiunque, come stabilito dal secondo comma dell'articolo 5 del d. lgs. 33/2013. Infatti, qualsiasi individuo ha diritto ad accedere ai dati e ai documenti in possesso della pubblica amministrazione. Perdipiù, non è necessario motivare la richiesta affinché essa sia presa in esame dall'amministrazione. Il comma terzo dello stesso articolo 5 stabilisce, infatti, che: "L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione".

La richiesta può essere presentata in forma libera e indirizzata, secondo le modalità stabilite dal decreto legislativo 33/2013, art. 5, comma 3, ad uno dei seguenti uffici:

a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
b) all'Ufficio relazioni con il pubblico;
c) ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale
d) al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.

In alternativa, la richiesta può essere trasmessa telematicamente secondo le modalità previste dal decreto legislativo n. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale) e le sue successive modifiche. L'articolo 50 di tale decreto, al primo comma, disciplina che i dati delle pubbliche amministrazioni sono conservati e resi disponibili anche tramite uso di strumenti telematici alle condizioni fissate dall'ordinamento.

È rilevante sottolineare che, anche in questo contesto, la protezione dei dati personali dei coinvolti risulta favorita in caso di conflitto con il diritto di accesso. Viene stabilito dalla normativa in questione che, benché i dati, documenti e informazioni della pubblica amministrazione siano accessibili tramite tecnologie dell'informazione, "restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia

di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico" (art. 50, comma 1, d. lgs. n. 82/2005).
Il rilascio dei dati detenuti dalle amministrazioni pubbliche è totalmente gratuito per il richiedente, salvo il rimborso di eventuali costi per la riproduzione di materiali.
Come già anticipato, alla ricezione della richiesta, la pubblica amministrazione cui tale è indirizzata, è tenuta ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, a darne comunicazione ad eventuali contro-interessati, i quali possono presentare una motivata opposizione entro dieci giorni dalla ricezione della notifica. Decorso il termine, la pubblica amministrazione procede alla valutazione della richiesta.
Ai sensi del sesto comma, "Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati." Questo termine è previsto sia per l'accesso civico semplice che per quello generalizzato (comma 6, art. 5).
Le possibili risposte dell'amministrazione ad una richiesta di accesso civico sono tre: l'accoglimento, il diniego motivato ed il silenzio. Laddove l'amministrazione ritiene che la richiesta di accesso meriti di essere accolta, essa trasmette tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti. In caso di rifiuto o di limitazione, l'amministrazione è tenuta a fornire una motivazione, in modo da permettere al richiedente di presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, o, qualora si tratti di atti delle amministrazioni regionali o di enti locali, al difensore civico.
Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è tenuto a decidere in merito, e a comunicare la propria decisione tramite provvedimento motivato, entro venti giorni dalla richiesta di riesame. Ai sensi del settimo comma dell'articolo 5 del d. lgs. n. 33/2013, "Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo". La via del ricorso al giudice amministrativo, difatti, viene garantita al cittadino per concedergli una valutazione in merito all'illegittimità del riesame svolto dalla figura precedentemente incaricata.

Altrimenti, se la riesamina della richiesta viene esposta davanti al difensore civico, questo è tenuto a pronunciarsi entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso. Viene altresì disciplinato all'interno del comma 8 dello stesso articolo 5, che "Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito".

In entrambi i casi appena esposti, se il diniego o il differimento è motivato dalla tutela degli interessi di cui all'articolo, comma 2, lettera a), il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o il difensore civico, provvedono sentito il Garante per la protezione dei dati personali che si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta.

Esistono due tipi di interessi che costituiscono casi in cui l'accesso civico è rifiutato in maniera legittima dall'amministrazione pubblica ai sensi dell'articolo 5-bis del d. lgs. n. 33/2013. Come anticipato, questi sono la tutela di interessi pubblici e la tutela di interessi privati.

Figurano, ad esempio, tra gli interessi pubblici da tutelare, la sicurezza nazionale, la difesa militare, le relazioni internazionali e la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento, e, tra gli interessi privati da tutelare, la protezione dei dati personali, la libertà e la segretezza della corrispondenza; gli interessi economici e commerciali di una persona.

Risulta importantissimo, specialmente nel contesto storico-culturale come quello attuale, agire proattivamente in garanzia della protezione dei dati personali e bilanciare l'esigenza di trasparenza amministrativa con quella di riservatezza.

Le linee guida del Garante Privacy e quelle contenute all'interno del decreto legislativo n. 196/2003 ci offrono uno spettro di criteri interpretativi piuttosto dettagliato per individuare i contesti in cui il bilanciamento tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza risulta ben equilibrato, ma di questo tratteremo nel dettaglio nel prossimo capitolo.

La terza modalità di "risposta" della pubblica amministrazione ad una richiesta di accesso civico a documenti amministrativi è il silenzio. Tale costituisce un'inadempienza dell'amministrazione ai propri obblighi. In caso di mancata risposta, viene consentito al richiedente di presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della

corruzione e della trasparenza, che decide in merito entro il termine di venti giorni tramite provvedimento motivato.
L'amministrazione non può esimersi dal rispondere ad una richiesta di accesso civico in quanto questa ha l'onere di dimostrare la presenza di un pregiudizio attuale e concreto ad un interesse tutelato che provoca l'impedimento alla visualizzazione di dati e documenti.
Come si è potuto notare, nonostante l'accesso civico sia uno strumento molto utile al fine di garantire la partecipazione civica e il controllo sull'operato della pubblica amministrazione, garantire il funzionamento e la praticità delle procedure di richiesta è una sfida molto complessa che dipende, nello specifico, dalla capacità dell'amministrazione di gestire e rispondere alle varie richieste mantenendo fede alle prerogative temporali previste.
In particolare, assicurare il bilanciamento tra riservatezza e trasparenza costituisce la difficoltà più importante per l'amministrazione che è chiamata ad equilibrarle valutando caso per caso.

2.4. Le criticità dell'accesso civico

La trasparenza amministrativa appare come garanzia per i diritti degli individui, sia in quanto singoli soggetti che in quanto collettività. La visibilità dell'operato amministrativo, garantita dalla trasparenza, non si limita allo scopo di pura osservazione dell'attività e dei dati amministrativi. Essa, come già precisato, rappresenta un autentico strumento di democrazia partecipativa.
Con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, la trasparenza assume un nuovo valore. Si tratta di una prima forma di controllo generalizzato sull'agire della pubblica amministrazione, categoricamente escluso dalla legge 241/1990[25]. La finalità adesso assegnata alla trasparenza è garantire l'efficienza dell'attività amministrativa attraverso un sistema di accessibilità totale delle informazioni della pubblica amministrazione, da pubblicarsi sui siti istituzionali relativi[26].

[25] Ex art. 23, comma 3, della L. 241/1990: *"Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni"*
[26] MILAZZO, S., *Trasparenza della 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*., 2016, in Il Diritto Amministrativo.

Lo scopo della trasparenza muta ancora una volta con l'introduzione del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Qui l'obiettivo principale è prevenire e combattere fenomeni corruttivi e illegali nella pubblica amministrazione. Come già puntualizzato in precedenza, gli obblighi di trasparenza in capo alle amministrazioni vengono assolti tramite la pubblicazione di dati ed informazioni nel sito istituzionale di ogni singola amministrazione[27].

Nonostante tali nobili premesse, il diritto di accesso civico, sia di tipo semplice che generalizzato, mostra delle criticità applicative e procedurali. Tra queste emergono alcune ambiguità interpretative e mancanza di uniformità nella gestione delle richieste da parte dell'amministrazione. Vanno altresì considerate le difficoltà legate al rispetto delle tempistiche prestabilite e a dinieghi generici, o addirittura, immotivati.

La legge richiede che vi sia un bilanciamento tra trasparenza e tutela degli interessi pubblici e privati ma non stabilisce criteri applicativi chiari e uniformi, generando così incertezza e ambiguità nell'agire delle singole amministrazioni.

Come evidenziato dall'ANAC nella relazione annuale al Parlamento del 2020, sono presenti nel testo normativo delle incoerenze e delle imprecisioni che danno luogo a dubbi interpretativi ed applicativi della legge, in merito sia ai soggetti destinatari degli obblighi di pubblicazione, sia all'individuazione dei dati oggetto di obbligo di pubblicazione. Ciò ha portato ad una disomogeneità interpretativa ed applicativa preoccupante.

Nell'atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017, concernente la disciplina inerente al diritto di accesso civico e agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, contenuta nel d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha asserito di aver riscontrato un disallineamento tra i dati acquisiti nelle banche dati e i documenti che la pubblica amministrazione è tenuta a pubblicare ai sensi del d. lgs. 33/2013.

Inoltre, "la discrasia attiene anche ai contenuti degli obblighi, in quanto le banche dati contengono spesso solo dati mentre il d. lgs. 33/2013 si riferisce anche a "documenti e informazioni".

[27] PAJNO, A., *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in Giust. Civ., n. 2, 2015, 228 ss.

Il rischio attualmente è quello di generare delle interpretazioni volte ad adempimenti formali e con la conseguenza di perdere l'uniformità dell'informazione voluta dal legislatore.

Perdipiù, l'ANAC si sofferma sull'articolo 14 del d. lgs. 33/2013 in materia di "Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali", sottolineando perplessità e problemi interpretativi anche in relazione ai titolari di incarichi politici e di amministrazione, con riferimento alla tutela della riservatezza derivanti dall'obbligo di indicare anche dati riguardanti la situazione patrimoniale e reddituale sui siti web.

In relazione alle criticità legate a dinieghi generici trasmessi dalla pubblica amministrazione su richieste d'accesso, si può citare il ricorso presso il TAR Campania, Sez. VI, 04-03-2021, n. 1496. Tale ricorso viene accolto dal TAR Campania avverso il diniego su una istanza di accesso civico generalizzato avente come oggetto la copia degli elenchi e registri tributari relativi all'avvenuta, mancata e/o tardiva riscossione delle tariffe comunali sull'imposta di soggiorno. In merito, evidenzia che "il diniego opposto è generico in quanto non chiarisce quale sia il pregiudizio concreto e non indica quale categoria di interessi si sia inteso tutelare".

Nuovamente, il TAR Lazio, Sez. I-QUARTER, 22-07-2020, nella sentenza n. 8615, si occupa di un diniego opposto dalla Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri alla richiesta di accedere ai verbali del Comitato Tecnico Scientifico, inerenti alle misure volte a contenere la diffusione del Covid-19 sul territorio nazionale. Il giudice amministrativo si è espresso in maniera negativa ritenendo tale decisione illegittima. Puntualizza che "l'Amministrazione non ha motivato il diniego con riferimento né a esigenze oggettive di segretezza, né a prevalenti interessi pubblici o privati, tali da far recedere l'interesse alla trasparenza, che va dunque salvaguardato, specie in una vicenda di rilevante impatto sociale come quella in esame."

Il conflitto dell'accesso civico con la tutela dei dati personali e, più precisamente con la normativa sulla protezione dei dati personali (Regolamento UE 2016/679 - GDPR), rende ancora più articolata l'applicazione del diritto di accesso civico. Di conseguenza, quest'ultimo ostenta delle criticità sul punto in esame.

Più volte, nella valutazione del bilanciamento tra interesse pubblico alla trasparenza e diritto alla riservatezza, si è verificata un'applicazione incerta da parte

dell'amministrazione pubblica del diritto di accesso a documenti contenenti dati personali.

Prendendo ad esempio una decisione del TAR Lombardia, Sez. I, Brescia, più precisamente la sentenza n. 303 del 2018, questa constata l'illegittimità del diniego opposto alla richiesta di accesso agli atti di valutazione e selezione di uno specifico candidato nell'ambito di un concorso pubblico, motivato in base alla mera presenza di dati personali in tali documenti. Di conseguenza, il giudice decreta che "i documenti richiesti sono suscettibili di ostensione, salva la facoltà di oscurare i dati strettamente ed effettivamente personali – soprattutto di natura sensibile – per i quali la divulgazione può ritenersi eccessiva e non pertinente rispetto all'obiettivo di massima trasparenza dell'azione amministrativa."

Questo è solo uno dei numerosi casi, in cui il bilanciamento tra l'accesso ai documenti e la tutela della riservatezza e dei dati personali è oggetto principale della decisione di accoglimento o diniego d'istanza, il che evidenzia come, per molte amministrazioni, le linee guida sull'applicazione dell'accesso civico risultino ancora poco chiare e suscettibili di interpretazioni disomogenee.

Alla luce di un'attenta valutazione sulla giurisprudenza dei TAR intervenuti in materia di accesso civico e i monitoraggi periodici effettuati dall'ANAC, "si delinea un quadro sull'effettiva attuazione della normativa, che evidenzia alcune delle criticità che erano state messe in rilievo sin dal momento dell'entrata in vigore della normativa stessa"[28].

Il riferimento è all'efficienza del d. lgs. 97/2016 che, essendo pervaso da ambiguità, non solo genera confusione nell'applicazione della stessa, ma rende difficile anche la tutela effettiva dei diritti sanciti dalla normativa, per conto di organi come Tribunali Amministrativi Regionali e Difensori civici.

Spesso un ricorso giurisdizionale presso il TAR implica tempi d'attesa molto lunghi che, indubbiamente, ne scoraggiano l'esercizio. Citando la circolare n. 2/2017 del Dipartimento per la funzione pubblica che, all'interno del quinto paragrafo tratta del rispetto dei tempi di decisioni in capo alle pubbliche amministrazioni, essa ribadisce che "In base all'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013, il procedimento di accesso generalizzato si deve concludere con l'adozione di un provvedimento espresso e motivato, da comunicare al

[28] NOTARI, F., *Le criticità di un primo monitoraggio del FOIA italiano: il ruolo di Anac, Garante privacy e giudici amministrativi*., 2018, in federalismi.it, Pag. 16

richiedente e agli eventuali controinteressati, nel termine di trenta giorni dalla presentazione della domanda". Oltretutto, specifica che "Nello svolgimento della sua attività di monitoraggio, il Dipartimento della funzione pubblica ha constatato che spesso le amministrazioni vìolano questa disposizione, ignorando il termine di conclusione del procedimento o l'obbligo di adottare un provvedimento espresso adeguatamente motivato."

La mancanza o inefficienza di strumenti di tutela efficaci causano profonde debolezze al sistema giuridico attorno all'accesso civico, che, in questo modo, non può che essere applicato in maniera confusa e diversificata.

Per contrastare i dubbi interpretativi e le criticità legate al tema in questione, e in particolare della trasparenza, l'Autorità Nazionale Anticorruzione si è adoperata per promuovere degli interventi correttivi. Tra questi, come spiegato all'interno della relazione annuale relativa all'attività del 2020, vi sono: delibere, alcune di carattere generale, altre formulate su richiesta di singole amministrazioni o enti, che hanno riscontrato delle criticità e dei dubbi in relazione alla corretta applicazione ed interpretazione del d. lgs. 33/2013; e dei comunicati a firma del Presidente, al fine di fornire indicazioni e chiarimenti su alcune delle tematiche relative agli obblighi di pubblicazione sancite nel decreto sopra citato.

Ad esempio, l'ANAC, nel primo trimestre del 2021, "ha avviato un intenso lavoro di ricognizione degli orientamenti adottati sugli artt. 26 e 27 del d. lgs. 33/2013 in tema di obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati"[29]. Il fine di questo intervento è stato fornire dei chiarimenti sull'applicazione delle norme citate, valorizzando la ratio del primo comma dell'articolo 26 che è quella di "dare trasparenza ai criteri che guidano la discrezionalità dell'amministrazione nella scelta dei beneficiari, come imparzialità delle scelte, buon andamento dell'azione amministrativa e buon uso delle risorse pubbliche"[30].

L'autorità si è occupata della stessa disciplina anche più recentemente. Si accenna nello specifico ad una questione interpretativa sollevata nel 2024 da un ente territoriale in riferimento ad informazioni relative ai soggetti beneficiari (le persone fisiche o

[29] ANAC, *Relazione annuale 2021 su attività 2020*, in anticorruzione.it, Pag. 108
[30] ANAC, *Relazione annuale 2021 su attività 2020*, in anticorruzione.it, Pag. 109

giuridiche, pubbliche o private, che ricevono atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed altri vantaggi economici di importo superiore a 1.000 euro da parte di una pubblica amministrazione) previste dall'articolo 27 del d.lgs. n. 33/2013, e alla definizione di importo "corrisposto" (effettivo importo liquidato in favore del beneficiario), come si può evincere dalla Relazione annuale dell'ANAC del 2025 (pag. 57).

Inoltre, per l'intero 2024, l'Autorità si è concentrata sull'obiettivo di assicurare l'uniformità dei dati pubblicati nelle sezioni "Amministrazione trasparente" all'interno dei siti web delle pubbliche amministrazioni, fornendo loro una vera e propria guida ai fini di una pubblicazione che sia conforme alle indicazioni fornite dall'art. 48 del d. lgs. 33/2013 (in materia di obblighi di pubblicazione in capo alle amministrazioni). A questo proposto, con la deliberazione n. 495 del 2024, l'ANAC è intervenuto sperimentando 3 schemi standard – "quelli relativi agli obblighi di pubblicazione previsti dall'articolo 4-bis (trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche), dall'articolo 13 (organizzazione delle pubbliche amministrazioni) e dall'articolo 31 (controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione) del d.lgs. n. 33/2013" (Pag. 48 della Relazione annuale ANAC 2025) – consentendo alle amministrazioni un periodo di 12 mesi per attuare un aggiornamento dei propri sistemi. La deliberazione in questione è stata accompagnata, oltretutto, dal documento "*Istruzioni operative per una corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione ex d.lgs. 33/2013 (Allegato 4*)", che fornisce alle pubbliche amministrazioni una chiara guida da consultare come riferimento al momento della pubblicazione di dati e di informazioni oggetto di obbligo.

Si può desumere a pari modo nella relazione annuale appena citata, a pagina 54, che "diverse richieste di parere pervenute nel corso dell'anno 2024 hanno riguardato problematiche interpretative e applicative del d.lgs. n. 33/2013, sia in merito a singoli obblighi di pubblicazione ivi previsti sia in merito a questioni più generali". Dunque, sussiste ancora un solido ostacolo da superare in termini di perplessità interpretative del d. lgs. n. 33/2013.

In aggiunta, nella stessa Relazione inerente all'attività dell'ANAC del 2024, si dichiara che "L'Autorità ha continuato a supportare le amministrazioni e gli enti chiamati a dare attuazione alla disciplina in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza di cui alla legge n. 190/2012 e al d.lgs. n. 33/2013". Nello specifico, "l'Autorità si è occupata

della corretta perimetrazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza e della prevenzione della corruzione, esaminando la natura giuridica di alcuni enti sia sulla base del dettato normativo che tenendo conto delle indicazioni già fornite da ANAC." Con riferimento agli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza a cui sono sottoposti i consorzi stradali (enti pubblici che si occupano della manutenzione e ricostruzione di strade) obbligatori, l'ANAC ha proposto l'applicazione nei confronti di tali enti di alcune agevolazioni, che, tra le altre, comprendono una semplificazione in materia di trasparenza "delle modalità attuative attraverso una riformulazione dei contenuti di alcuni dati da pubblicare (articoli 13, 23, 29 e 35 del d.lgs. n. 33/2013)" (Pag. 50). In prossimità della conclusione, è importante segnalare inoltre che l'Autorità ha riservato particolare attenzione al regime di trasparenza dei contratti pubblici, soprattutto alla luce dell'avvio della digitalizzazione anche nell'ambito degli appalti" equipaggiando le stazioni appaltanti di un ausilio per l'assolvimento dei loro obblighi di pubblicazione.
Pertanto, pur essendo un fondamentale strumento per la trasparenza amministrativa, il diritto di accesso civico soffre di gravi insufficienze attuative. Per cui, appare urgente un intervento normativo volto ad uniformare le linee guida e rafforzare i controlli di garanzia e tutela.

2.5. Coordinamento tra tipologie di accesso

Al fine di comprendere meglio gli ambiti applicativi delle varie forme di accesso, è rilevante delineare quali siano le similarità e le differenze che intercorrono tra accesso documentale e le due tipologie di acceso civico, semplice e generalizzato.
La coesistenza di questi tre diversi istituti in tema di accesso probabilmente ha come fine ultimo quello di fare in modo che vengano soddisfatte esigenze differenti: l'accesso procedimentale (o documentale) essendo da considerarsi come strumentale alla tutela di un interesse diretto, concreto ed attuale del richiedente, a finalità di pubblico interesse e ai fini di favorire partecipazione; quello civico, invece, idoneo a garantire un operato trasparente dell'Amministrazione.[31]

[31] SERGIO, S., *Il diritto d'accesso procedimentale e il diritto d'accesso civico, fra differenze e analogie. In particolare, la legittimazione ad esercitare il diritto di accesso*., 2020, in federalismi.it

Alla luce di tali premesse, esaminiamo le principali differenze strutturali dei vari modelli. Come già illustrato all'interno del primo capitolo del presente elaborato, l'accesso documentale nonostante sia funzionale all'adempimento di finalità di interesse pubblico, è principalmente volto a soddisfare esigenze ed interessi particolari dell'interessato[32]. È necessario ricordare che il diritto di accesso disciplinato dalla l. 241/1990, non è concesso a chiunque; infatti, l'istanza risulta legittima solo se riconducibile ad un interesse diretto, concreto ed attuale del richiedente. L'accesso documentale, insomma, è riconducibile alla protezione di un diritto individuale[33].

A differenza dell'accesso documentale, l'accesso civico semplice si presenta, ai sensi dell'articolo 5 del d. lgs. 33/2013, come diritto di "chiunque", indipendentemente dalla titolarità di un interesse individuale da tutelare, di accedere a dati e documenti che la pubblica amministrazione abbia omesso di pubblicare nonostante l'obbligo normativo di renderli disponibili.

Emergono importanti differenze se si considera che, mentre l'accesso ordinario, così com'è previsto dall'articolo 24 della l. 241/1990, esclude categoricamente la possibilità di presentare istanze d'accesso volte ad un controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione, l'accesso civico, ai sensi del d. lgs. 33/2013, all'articolo 5, comma 2, è concepito perché chiunque possa accedere a tali documenti sopra indicati, proprio al fine 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".

L'accesso civico generalizzato, ispirato al modello FOIA descritto in precedenza, si premette di rendere accessibili dati, informazioni e documenti amministrativi a chiunque. Tuttavia, suddetta tipologia di accesso, amplifica ancora di più la particolarità che l'accesso civico semplice vanta nei confronti dell'accesso documentale di cui alla legge 241/1990. Appunto, l'accesso civico generalizzato si estende anche a tutti i dati e documenti detenuti dalla pubblica amministrazione che non siano soggetti ad obbligo di pubblicazione da parte dell'amministrazione. La sua *ratio*, come già esplicitato, è di

---

[32] GIZZI, L., *L'interesse conoscitivo del proprietario confinante tra accesso documentale e accesso civico generalizzato.,* 2021, in federalismi.it

[33] In giurisprudenza, nel senso che «Il riconoscimento del diritto di accesso ai documenti amministrativi, nonché la legittimazione alla correlata pretesa ostensiva, presuppone la sussistenza di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è chiesto l'accesso», si veda tra le molte: Cons. Stato, n. 6603 del 2019, n. 3938 e n. 1578 del 2018.

promuovere un controllo diffuso sull'agire amministrativo; è volta a garantire che l'amministrazione sia trasparente, piuttosto che a tutelare un diritto individuale come si prepone di fare la normativa in materia di accesso documentale.

Ulteriori discrepanze possono essere percepite in riguardo ai limiti ed alle esclusioni delle varie tipologie di accesso. Laddove l'accesso documentale prevede una clausola di esclusione generale nel primo comma dell'articolo 24, riportato fedelmente nel capitolo precedente, l'accesso civico, al fine di limitare il più possibile la discrezionalità concessa all'amministrazione, prevede esclusioni più tassative. Infatti, l'articolo 5-bis del d. lgs. 33/2013 esibisce una lista di interessi pubblici e privati, in precedenza elencati nel presente capitolo, che includono esclusioni volte a tutelare la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; la sicurezza nazionale; la difesa e le questioni militari; le relazioni internazionali; la protezione dei dati personali; e la libertà e la segretezza della corrispondenza.

In aggiunta alle appena esplicate differenze, si propongono quelle relative alla procedura e ai termini predisposti dalle normative. L'accesso documentale, infatti, prevede un *iter* molto più articolato in quanto tiene conto della valutazione dell'interesse vantato dal richiedente e della presenza e partecipazione di eventuali controinteressati. L'accesso civico, sia semplice che generalizzato, prevede invece tempistiche più brevi. Non implicando alcun tipo di bilanciamento tra interessi pubblici e privati, la valutazione dell'istanza si presenta molto più snella e rapida.

Le discrasie tra i modelli destano alcune incertezze applicative e conflitti normativi. Un caso emblematico è quello della sentenza n. 3780/2019 del Consiglio di Stato, Sez. III, tramite la quale sono stati chiariti alcuni dubbi applicativi sorti in termini di applicazione di normative differenti. Nello specifico, il T.A.R. di Parma respinge il ricorso proposto dal Consorzio per l'annullamento della nota n. 20440 del 23 marzo 2018 dell'A.U.S.L. di Parma con cui era stato negato l'accesso civico generalizzato agli atti relativi all'affidamento del servizio di manutenzione e riparazione di tutti gli automezzi in dotazione dell'Azienda U.S.L. per il periodo dall'1.1.2013 al 31.12.2015.

Il ricorso viene respinto ad esito di alcune considerazioni da parte del giudice. Tra queste emerge la convinzione che "agli atti di cui è richiesto l'accesso (consistenti per una parte nei documenti di gara e per la restante parte in una serie di dati relativi all'esecuzione del rapporto contrattuale scaturito) va applicata la disciplina "ordinaria" dell'accesso agli atti

di cui all'art. 22 e ss. della l. 241/1990 e ciò in virtù del combinato dell'art. 53 del d.lgs. 50/2016 con l'art. 5-bis, comma 3 del d.lgs. n.33/2013". Per cui, si riteneva più corretto valutare gli atti in questione ai sensi della l. 241 del 1990, di conseguenza non applicando le norme relative all'accesso civico generalizzato bensì quelle in materia di accesso "tradizionale".

Il Consorzio ha quindi proposto appello avverso tale decisione denunciando una violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5 e 5 bis del d.lgs. n. 33/2013, dell'art. 53 d.lgs. n. 50/2016, e dell'art. 97 della Costituzione.

Nel pronunciarsi, il Consiglio di Stato, ritiene che "debba essere accolto l'appello, con la conseguente doverosa ostensione, da parte dell'Amministrazione, della documentazione di gara e della fase esecutiva dell'appalto aggiudicato, per la procedura di gara in questione". Questo caso evidenzia come i contrasti normativi richiedano spesso un intervento del giudice per chiarire delle incertezze applicative ed interpretative.

La sentenza 10/2020 del Consiglio di Stato, in sede di Adunanza Plenaria, simboleggia un momento fondamentale nello sviluppo interpretativo del diritto di accesso. Tale sentenza nasce da una particolare questione giuridica in tema di accesso agli atti nella fase esecutiva di un contratto di appalti pubblici ed ha origine a seguito "della richiesta della seconda classificata in graduatoria di accesso ai documenti relativi all'esecuzione dell'appalto"[34] e dalla necessità di chiarire alcuni conflitti giurisprudenziali in termini di applicabilità dell'accesso civico generalizzato ai documenti relativi ai contratti pubblici. Inoltre, l'Adunanza Plenaria è intervenuta con l'intento di risolvere il contrasto sulla coesistenza dei due tipi di accesso ai documenti amministrativi. L'Adunanza Plenaria assume dunque il compito di chiarire i principi di diritto e le linee interpretative in modo da indirizzare l'operatore in materia di accesso ai dati ed ai documenti amministrativi[35].

Al fine di assicurare una guida interpretativa uniforme in merito, l'Adunanza si esprime su tre fondamentali principi:

a) la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal

[34] SFORZA, C. N., *"La casa di vetro", parte seconda. L'applicabilità del diritto di accesso civico generalizzato nei contratti pubblici: la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 10/2020.,* 2020, in italiAppalti

[35] BERTI, A., *Note a margine della pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 2 aprile 2020, n. 10: la qualificazione dell'istanza di accesso ai dati e documenti amministrativi.,* 14.04.2020

richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della l. n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adìto ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento;

b) è ravvisabile un interesse concreto e attuale, ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, e una conseguente legittimazione, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva di un contratto pubblico da parte di un concorrente alla gara, in relazione a vicende che potrebbero condurre alla risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario e quindi allo scorrimento della graduatoria o alla riedizione della gara, purché tale istanza non si traduca in una generica volontà da parte del terzo istante di verificare il corretto svolgimento del rapporto contrattuale;

c) la disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 50 del 2016, è applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici, non ostandovi in senso assoluto l'eccezione del comma 3 dell'art. 5-bis del d. lgs. n. 33 del 2013 in combinato disposto con l'art. 53 e con le previsioni della l. n. 241 del 1990, che non esenta in toto la materia dall'accesso civico generalizzato, ma resta ferma la verifica della compatibilità dell'accesso con le eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, comma 1 e 2, a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati, previsti da tale disposizione, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza.

Il primo principio enunciato riguarda la qualificazione dell'istanza di accesso. Il fondamentale criterio decisorio fornito dall'Adunanza Plenaria è quello di rispettare la volontà dell'istante laddove questo esprima in modo chiaro di volersi avvalere di una specifica tipologia di accesso e della relativa disciplina giuridica. In tal caso, l'Amministrazione è tenuta a rispettare la sua decisione. La Plenaria, al punto 10 rimarca che: "Solo ove l'istante abbia inteso, espressamente e inequivocabilmente, limitare l'interesse ostensivo ad uno specifico profilo, quello documentale o quello civico, la

pubblica amministrazione dovrà limitarsi ad esaminare quello specifico profilo, senza essere tenuta a pronunciarsi sui presupposti dell'altra forma di accesso, non richiesta dall'interessato." Viene a proposito specificato al punto 11.1 che, nel caso in cui il richiedente impostasse l'istanza di accesso con inequivocabile riferimento all'accesso documentale di cui alla l. 241/1990, la pubblica amministrazione dovrebbe esaminarla con riferimento alla normativa che disciplina tale tipologia di accesso. Si precisa che una volta identificato un tipo di accesso, "alla parte è preclusa la conversione dell'istanza da un modello all'altro" (punto 11.5). In merito al primo principio espresso si è ritenuto che, "«nulla nell'ordinamento preclude il cumulo anche contestuale di differenti istanze di accesso»[36]".

Con riguardo al secondo principio presentato, l'Adunanza Plenaria reputa "che gli operatori economici, che abbiano preso parte alla gara, sono legittimati ad accedere agli atti della fase esecutiva, con le limitazioni di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 50 del 2016, purché abbiano un interesse attuale, concreto e diretto a conoscere tali atti." (punto 12.6). Ribadisce però, all'interno del punto 15 che occorre che l'interesse che si intende tutelare debba sussistere già prima dell'istanza di accesso documentale. Di conseguenza tale non può sorgere a seguito della domanda di accesso.

Per quanto concerne invece il terzo e ultimo principio enunciato, ritenendo che l'accesso civico generalizzato possa essere applicabile anche agli atti di procedure di gara, l'Adunanza Plenaria consolida la visione della trasparenza amministrativa come "casa di vetro", simbolo della chiarezza dell'attività amministrativa e di assenza di corruzione. Sono proprio i principi di trasparenza e di evidenza pubblica a garantire che a seguito di una procedura di gara venga selezionato il miglior concorrente, per cui, ai fini di tale scopo e con l'obiettivo di valorizzare il criterio preferenziale dell'interesse conoscitivo[37], risulta necessaria la conoscenza degli atti di procedura.

---

[36] V., sul punto, Cons. St., sez. V, 2 agosto 2019, n. 5503

[37] Ministero per la pubblica amministrazione e semplificazione, Circolare n. 2 del 6 giugno 2017 sull'Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA). Il punto i) recita: "Nei sistemi FOIA, il diritto di accesso va applicato tenendo conto della tutela preferenziale dell'interesse a conoscere. Pertanto, nei casi di dubbio circa l'applicabilità di una eccezione, le amministrazioni dovrebbero dare prevalenza all'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare (v. anche Linee guida ANAC, § 2.1.)."

CAPITOLO III

LE TIPOLOGIE DI ACCESSO A CONFRONTO CON LA TUTELA DELLA RISERVATEZZA

3. L'obiettivo del capitolo

Al giorno d'oggi, come ripetuto regolarmente nel corso della presente tesi, si fronteggiano, da un lato, la necessità di trasparenza amministrativa, manifestata anche tramite il diritto di accesso ai documenti amministrativi, quale forma di controllo *dell'agere publicum*, dall'altro invece, l'esigenza di garantire il diritto alla riservatezza delle persone che operano all'interno della pubblica amministrazione[38], anche in ragione delle necessità introdotte dal Regolamento UE 2016/679 e dal d. lgs. 196 del 2003.
Tali esigenze emergono in particolare quando l'esercizio del diritto di accesso comporti il trattamento di dati sensibili. Di conseguenza, in questi casi, è fondamentale creare un adatto bilanciamento tra ambedue i diritti. Tale equilibrio evita che si verifichino sia l'eccessiva chiusura amministrativa, sia l'ingerenza immotivata nella sfera privata dei soggetti coinvolti.
Questa parte dell'elaborato si dedicherà a descrivere il bilanciamento tra le varie tipologie di accesso ai documenti amministrativi e la tutela della riservatezza e dei dati personali dei singoli coinvolti. Verranno, quindi, equiparati ed analizzati singolarmente i criteri di compatibilità tra i diversi tipi di accesso e le normative in tema di privacy e protezione dei dati personali, fornendo in aggiunta alcuni esempi pratici utili al fine di comprendere nel miglior modo quanto questo equilibrio sia complesso e fondamentale.

3.1. Accesso documentale e tutela della riservatezza

L'accesso documentale, come ribadito più volte, viene delineato dalla legge 241/1990, ed è inteso come "diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi" (art. 22, comma 1, lettera a)). La sua finalità è quella di

[38] BASUNTI, C., *Il proporzionale bilanciamento tra diritto di accesso alle informazioni della p.a. e privacy dei singoli*, in "Contratto e impresa", 14°, 4/2021, Pag. 1092

favorire la partecipazione all'attività amministrativa e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza (art. 22, comma 2).

Per vedersi riconosciuto l'esercizio del diritto di accesso documentale è necessario dimostrare un interesse diretto, concreto e attuale di cui si è discusso a lungo nel primo capitolo del presente elaborato. In ogni caso, quest'interesse deve essere correlato ad una situazione giuridicamente tutelata e connessa al documento richiesto.

Tuttavia, tale diritto, come sancito nell'articolo 24 della l. 241/1990, incontra molteplici limiti per via della necessità di tutelare la riservatezza dei singoli coinvolti. Di special rilievo è il caso in cui suddetti documenti di cui viene richiesta l'ostensione contengano dati sensibili o giudiziari.

Il Regolamento UE 2016/679, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, ammette esplicitamente che "Tali disposizioni legislative dovrebbero conciliare l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico con il diritto alla protezione dei dati personali e possono quindi prevedere la necessaria conciliazione con il diritto alla protezione dei dati personali, in conformità del presente regolamento" (punto 154). È quindi il regolamento stesso a puntualizzare l'esigenza di bilanciare l'interesse conoscitivo con quello di riservatezza.

Inoltre, è rilevante rievocare che, "Sebbene l'art. 24, L. n. 241/1990 e la normazione secondaria indentifichino gli interessi da proteggere (sicurezza dello Stato, prevenzione e repressione della criminalità, riservatezza, ecc.), oltre a giustificare la presenza di tali interessi […] bisogna tenere in debito conto anche gli altri beni giuridici come i diritti fondamentali delle persone coinvolte a cominciare da chi richiede l'accesso ai documenti"[39].

La normativa sulla trasparenza è di fondamentale importanza considerando che questa si dedica anche a perseguire la preservazione della libertà dei singoli dagli abusi di potere.

[39] CIPPITANI, R., *La sicurezza come motivo di esclusione dal diritto di accesso ai documenti amministrativi*; *Limitazioni all'accesso e rispetto dei diritti fondamentali*, in Urbanistica e appalti, n. 1, 1° gennaio 2024, Pag. 117

Tuttavia, comporta dei rischi per quanto riguarda la protezione dei dati personali dei privati[40].

In tale bilanciamento assume un ruolo fondamentale il Garante per la protezione dei dati personali. Il decreto legislativo n. 196/2003, "recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE", individua nell'articolo 153, la figura del Garante per la protezione dei dati personali.

Quest'autorità amministrativa, ai sensi dell'articolo 154, comma 2 dello stesso decreto, "svolge altresì, ai sensi del comma 1, la funzione di controllo o assistenza in materia di trattamento dei dati personali prevista da leggi di ratifica di accordi o convenzioni internazionali o da atti comunitari o dell'Unione europea".

Un esempio pratico che ci guida nella comprensione della difficoltà del bilanciamento in questione è quello della sentenza n. 549 del 2015 del TAR Umbria, Sez. I. Il Tribunale in questione si è pronunciato sul ricorso n. di R.G. 261 del 2015, proposto da Marco De Prizio contro l'Azienda Unità Sanitaria Locale Umbria 2, per l'annullamento dell'atto recante rigetto dell'istanza di accesso agli atti richiesti dal ricorrente nel 2015. Nello specifico, a seguito della partecipazione alla procedura indetta dall'ASL n.8 di Arezzo, per il conferimento di un incarico di direzione della struttura di chirurgia generale dell'ospedale, il ricorrente ha visto attribuire l'incarico al secondo classificato dott. Ceccarelli.

Questa assegnazione è avvenuta sulla base di una considerazione della "casistica operatoria" eseguita da quest'ultimo. Dopo aver ricevuto esito negativo alla richiesta di accesso agli atti inoltrata all'ASL di Spoleto, il sig. Marco De Prizio si è rivolto al TAR Umbria che con la presente sentenza si è espresso.

L'istanza di accesso agli atti è stata rigettata dall'ASL in quanto oltre a prospettarsi alcune difficoltà organizzative nel reperire determinate informazioni, si delineavano delle complicazioni nell'ostensione dei documenti richiesti per via della presenza di alcuni

---

[40] COLAPIETRO, C., *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, 2016; GALETTA, D. U., *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri",* in federalismi.it, n. 10/2018

interessi, c.d. supersensibili, legati alla tutela della salute dei soggetti/pazienti che avevano subito tali interventi dal dott. Ceccarelli. A detta dell'ente suddetto, la presa visione dei registri operatori e delle cartelle cliniche dei pazienti costituiva una delle ragioni poste alla base del rifiuto ostensivo. Si verteva quindi sul noto tema della contrapposizione tra diritto di accesso ai documenti amministrativi e tutela della riservatezza.

Come puntualizzato all'interno della stessa sentenza, dopo un lungo dibattito sia in dottrina che in giurisprudenza, tale contrapposizione risulterebbe risolta, nel senso che "l'accesso ai documenti amministrativi prevale anche sui dati cosiddetti sensibili qualora esso sia strumentale alla cura o alla difesa degli interessi giuridici del richiedente e allorché la posizione giuridica soggettiva che il richiedente deve far valere o difendere sia di rango almeno pari alla posizione giuridica della persona cui i dati si riferiscono" con riferimento al Cons. Stato, sez. V, 14 ottobre 2009, n. 6318. Inoltre, si può desumere dall'analisi combinata dell'art. 24, comma 7, della l. 241 del 1990 e dell'art. 60 del d. lgs. n. 196 del 2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali), che "quando il diritto di accesso ai documenti è preordinato all'esercizio della difesa in giudizio dei propri diritti e interessi legittimi, siffatto diritto deve poter essere esercitato anche quando si tratta di accedere a dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale di un terzo." Ovviamente, al fine di garantire un'adeguata tutela dei soggetti terzi, si potranno apporre cancellature ed omissis laddove lo si ritenga necessario (T.A.R. Umbria Perugia, sez. I, 27 giugno 2011, n. 190).

Il TAR Umbria (Sezione I) ha, sulla base delle motivazioni sopra citate, accolto il ricorso con l'effetto di annullare la nota recante il rigetto dell'istanza di accesso e di esibire, su intimazione all'amministrazione, la documentazione richiesta.

Un'ulteriore sentenza utile allo scopo esplicitato nel primo paragrafo del presente capitolo è la n. 1650 del 2025 del TAR Lombardia, Milano, Sez. V. Questo Tribunale si è espresso in merito al ricorso n. di R.G. 314 del 2025, proposto da -OMISSIS- contro il Ministero dell'Istruzione e del Merito – Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia. Il ricorso in questione nasce con lo scopo di annullare il silenzio-rigetto che si è venuto a formare sull'istanza di accesso inviata dal ricorrente all'USR Lombardia in data 23.12.24, con l'obiettivo di ottenere determinati documenti concorsuali.

Nella fattispecie, il ricorrente ha partecipato al concorso per l'accesso ad uno dei posti di ruolo per l'insegnamento di "Musica nella scuola secondaria di I grado" (classe di concorso A030) della Regione Lombardia. Il ricorrente in data 12.11.2024, con la pubblicazione dell'elenco dei vincitori del concorso, ha riscontrato l'inserimento tra questi di quattro candidati con un punteggio inferiore al suo. Con ciò premesso, il ricorrente in data 23.11.2024 chiedeva, con una prima istanza all'URS, di verificare il riconoscimento dei diritti di riserva del posto di lavoro a favore dei quattro candidati vincitori. Dunque, chiedeva:

1. "copia della domanda di partecipazione alla procedura concorsuale di cui al D.M. n. 205/2023 – classe di concorso "Musica nella scuola secondaria di I grado" (A030) - Regione Lombardia e relativi allegati presentati dai candidati sopra indicati, poi dichiarati vincitori;
2. copia della scheda di attribuzione punteggi e riconoscimento preferenze/precedenze/riserve relativa ai sopra citati candidati.
3. copia integrale degli elenchi (in qualsiasi altro modo denominati) - classe di concorso A030 – Regione Lombardia, con indicazione dei punteggi, delle riserve, delle precedenze e delle preferenze attribuite ai candidati utilizzati dall'USR per la nomina dei vincitori, prima, e per i vari scorrimenti,
4. in alternativa al documento di cui al punto c, copia di tutte le domande e relative schede di valutazione inerenti ai candidati che hanno ottenuto un punteggio pari o superiore a quello di 185,75 vantato dall'odierno istante ovvero abbiano avuto riconosciuti titoli di riserva al posto (a prescindere dal punteggio ottenuto)."

A seguito del silenzio dell'Amministrazione, il ricorrente ha chiesto, con il ricorso in esame, l'annullamento del silenzio-rigetto formatosi sull'istanza d'accesso. A proposito, il Collegio ritiene che sussistano tutti i presupposti per il diritto difensivo del ricorrente ai sensi degli artt. 22 e 24 della l. n. 241/1990 in quanto la domanda presentata è sorretta da un interesse diretto, concreto e attuale. Inoltre, ritiene che il ricorrente abbia interesse a ricevere i documenti relativi ai quattro controinteressati senza alcun oscuramento (punto 2.3).

Viene altresì ricordato che "secondo l'orientamento consolidato l'accesso ai documenti prodotti dai candidati in un concorso pubblico non può essere rifiutato dall'Amministrazione, dato che il diritto di accesso alla documentazione amministrativa

prevale sul diritto di riservatezza dei terzi" (T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. IV, 16/10/2024, n. 2872; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. V, 26/04/2024, n. 8308).

Considerando che l'istanza in questione riguarda documenti contenenti dati supersensibili (relativi alla salute), sarebbe da ritenere valida l'ipotesi della necessità di bilanciare l'interesse difensivo del ricorrente con quello di indispensabilità e di parità di rango con il diritto alla tutela della riservatezza dei coinvolti in contrasto.

Infatti, dalla lettura congiunta dell'art. 24, comma 7, della l. 241/1990 e dell'art. 60, comma 1, del d. lgs. n. 196/2003, emerge che l'accesso ai dati c.d. supersensibili, tra cui quelli inerenti alla salute, è consentito solo quando questo sia "strettamente indispensabile" per tutelare diritti di pari rango rispetto al diritto conoscitivo e difensivo dell'interessato. In ogni caso, il Collegio ritiene che, anche nell'ipotesi appena esposta, la conoscenza dei dati richiesti è la sola opportunità per il ricorrente di venire a conoscenza delle ragioni della posizione dei quattro controinteressati in graduatoria.

Pertanto, "Riconoscendo in capo al ricorrente un interesse ostensivo azionato a fini difensivi, in astratto e tendenzialmente, di parità di rango rispetto all'interesse di cui sono titolari i controinteressati, la domanda di accesso di cui ai punti a) e b), deve essere accolta." Si considera, per giunta, infondata la motivazione di cui si avvale l'Amministrazione per il rigetto parziale dell'ostensione dei documenti di cui ai punti c) e d).

Di conseguenza, si ritiene che "Il ricorso va accolto e per l'effetto deve essere ordinato al Dirigente dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia di consegnare al ricorrente la documentazione richiesta indicata nei punti a), b) e c) dell'istanza del 23.12.2024, entro il termine di venti giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza" (III).

Rimane sempre oggetto di discussione il bilanciamento tra trasparenza e privacy, "non solo per le differenti opinioni circa i limiti reciproci, ma anche perché l'evoluzione dei sistemi informatici consente una raccolta di dati personali sempre più vasta diventando molto più pervasiva.[41]" Pertanto, è indispensabile promuovere costantemente un confronto in merito all'adeguatezza delle norme vigenti e alla loro corretta applicazione, affinché le necessità di tutela dei diritti individuali siano garantite senza che venga compromesso il diritto di accesso.

[41] MANGANARO, F., *Trasparenza e digitalizzazione*, in Diritto e processo amministrativo, 1/19, 2019.

3.2. Accesso civico e riservatezza

Il Garante per la protezione dei dati personali ha più volte avvalorato, in particolare in occasione di istanze di accesso civico che "occorre aver presente che nelle valutazioni da effettuare in ordine alla possibile ostensione di dati personali (o documenti che li contengono) tramite l'istituto dell'accesso civico, deve essere tenuto in considerazione che – a differenza dei documenti a cui si è avuto accesso ai sensi della l. n. 241 del 1990 – i dati e i documenti che si ricevono a seguito di una istanza di accesso civico divengono «pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7», sebbene il loro ulteriore trattamento vada 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)"[42].

Di conseguenza, "va valutata l'esistenza di un possibile pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali del soggetto controinteressato, in base al quale decidere se rifiutare o meno l'accesso ai dati, informazioni o documenti richiesti."[43]

Come esplicitato più volte, l'accesso civico, introdotto dal d. lgs. 33/2013, presenta numerosi limiti nell'articolo 5-bis, al comma 1 per ciò che concerne l'accesso civico di tipo semplice, e al comma 2 in merito all'esclusione all'accesso civico generalizzato.

Recentemente, nell'aprile del 2025, il Consiglio di Stato si è espresso in merito al ricorso numero di registro generale 8333 del 2024, rafforzando la logica secondo cui "Il diritto all'accesso può essere riconosciuto esclusivamente all'esito di un bilanciamento valoriale, atteso che l'accesso è possibile solo se il diritto o l'interesse del richiedente l'accesso è di rango almeno pari o superiore a quello della persona a cui si riferiscono i dati in esame, come si desume dall'art. 5-bis, comma 2, del d. lgs. n. 33 del 2013 e dagli artt. 22, comma 1, lett. c), e 24, ultimo comma, della legge n. 241 del 1990. Più precisamente l'art. 5-bis, comma 2, lett. a, del d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che l'accesso civico è rifiutato se il

[42] GALETTA, D.U., *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione: un'analisi storico-evolutiva in una prospettiva di diritto comparato ed europeo, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, p. 1019 ss;
[43] GALLETTA, D. U., *op. ult. cit.*

diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia"[44].

Poco prima, nel gennaio 2025, con la sentenza n. 171, lo stesso Consiglio di Stato, Sez. III, precisa che "L'accesso civico generalizzato previsto dal d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, è soggetto a limiti che tutelano la riservatezza e gli interessi economici e commerciali di soggetti privati. In tale contesto, documenti contenenti informazioni sensibili, industriali o commerciali non sono accessibili se la loro diffusione può causare pregiudizio agli interessi tutelati."

In ogni caso, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, a tal fine, si osserva che qualunque limite al diritto di accesso deve essere applicato tenendo conto del principio di proporzionalità[45], e di necessità, che sono poi i parametri da rispettare quando la legge prevede un limite di un diritto fondamentale in modo da proteggere altri diritti o interessi (art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea)[46].

Vi sono molteplici esempi pratici che possono essere presentati in modo da comprendere al meglio il tema di bilanciamento tra accesso e privacy. Pertanto, risulta utile consultare una sentenza del TAR Lazio, Sez. I. Si tratta nello specifico della sent. n. 7625/2025. I ricorrenti in questione impugnano il provvedimento del 1° dicembre 2023 con cui il Ministero comunica che "«saranno deprecati i web services per l'accesso in consultazione all'archivio giurisprudenziale nazionale (a.g.n.) descritti nel paragrafo 3.3 della documentazione dei servizi web, a seguito della prossima disponibilità della nuova banca dati di merito pubblica (b.d.p.)»."

Vengono, di conseguenza, denunciate la violazione e la falsa applicazione dell'art. 97 Cost., e degli artt. 1 e 3 della l. n. 241/1990, "contestando come illegittima la decisione del Ministero di interrompere l'accesso all'a.g.n., soprattutto considerato che non è stata fornita una banca dati che potesse fornire un servizio equipollente". Per di più, i ricorrenti si lamentano della violazione e falsa applicazione dei principi generali di cui alla l. 241/1990, nonché di quelli fissati dal codice dell'amministrazione digitale; si evidenzia infatti come l'accesso dovrebbe essere consentito senza alcuna autenticazione.

---

[44] Cons. Stato, Sez. V, 04/04/2025, n. 2922

[45] CIPPITANI, R., *Principio di proporzionalità e applicazione verticale della direttiva appalti: la rilevanza temporale dei motivi di esclusione*, in Urbanistica e appalti, 2, 2022, 217-223.

[46] CIPPITANI, R., *La sicurezza come motivo di esclusione dal diritto di accesso ai documenti amministrativi,* in Urbanistica e appalti, n. 1, 1° gennaio 2024, p. 113

Il Collegio ritiene, infine, che la decisione di anonimizzare tutti i provvedimenti pubblicati nella Banca Dati di Merito sia irragionevole, sproporzionata e non necessaria. Si ribadisce che l'obiettivo dell'accesso alle banche dati è quello di garantire la diffusione della cultura giuridica; pertanto, non si condivide la tesi dei resistenti secondo cui l'oscuramento, coinvolgendo solo dati personali, non priverebbe di utilità la consultazione delle banche dati.

L'oscuramento dei dati costituisce uno strumento attraverso il quale si può, però, bilanciare nella maniera più attenta e pertinente il diritto di accesso e quello di riservatezza. Ricordando anche che, a differenza dell'accesso documentale, per i documenti di accesso civico, sia semplice che generalizzato, essendo oggetto di pubblicazione sui siti istituzionali e non essendo assoggettati ad alcuna motivazione al fine del consulto, la necessità di un concreto bilanciamento tra esigenze conoscitive ed esigenze di tutela dei dati personali risulta più urgente e delicata.

Di conseguenza, nel determinare l'accoglimento o il diniego di accesso, l'Amministrazione è tenuta a valutare diversi elementi tra i quali, altresì, la possibilità di pubblicare i dati con parziale oscuramento degli identificativi diretti (quali, ad esempio, il nome o il codice fiscale)[47].

[47] Art. 86 Reg. (CE) 27-04-2016, n. 2016/679/UE - Trattamento e accesso del pubblico ai documenti ufficiali; Codice della Privacy commentato in ONE Legale.

CONCLUSIONI

L'analisi condotta nel presente elaborato ha messo in luce, in primo luogo, come il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la tutela della riservatezza figurino quali principi cardine del nostro ordinamento. Spesso risultano in tensione reciproca ma è ormai evidente che entrambi siano indispensabili per assicurare l'affermazione e la consolidazione di un'amministrazione trasparente.

Sin dalla prima pianificazione del diritto di accesso, partendo dalla legge n. 241 del 1990 e a seguire con le successive modifiche all'assetto di suddetto diritto, è emerso il chiaro tentativo del legislatore di bilanciare il diritto dei cittadini di essere consapevoli dell'operato amministrativo, con il diritto degli stessi di vedere protetti i propri dati personali ed i propri interessi sensibili.

L'introduzione e il riconoscimento dell'accesso civico generalizzato, in particolare, hanno segnato un mutamento significativo nella concezione del principio di trasparenza. Tale è stato dunque esteso da strumento di partecipazione procedimentale a diritto diffuso dell'informazione.

Tuttavia, come messo in rilievo in questo lavoro, l'estensione delle tipologie di accesso ha sollevato molteplici nuove complicazioni. Ci si riferisce soprattutto al, già presente ed ora rafforzato, conflitto con la protezione dei dati personali dei soggetti coinvolti.

Il confronto tra questi due diritti ha marcato la complessità applicativa del loro bilanciamento. Pertanto, è emersa l'esigenza di un approccio responsabile e disponibile da parte delle pubbliche amministrazioni, sia per quanto concerne il rispetto delle normative, sia nel mettere in pratica attivamente la costruzione di una cultura all'accesso consapevole che non sfoci in trasparenza totale, e possibilmente dannosa, dell'agire amministrativo stesso.

In questo senso l'utilizzo degli strumenti citati in precedenza come ad esempio la limitazione all'accesso, il suo differimento e/o l'oscuramento dei dati personali all'ostensione dei documenti richiesti, risulta utile nell'assicurare la tutela degli interessi pubblici e privati dei coinvolti.

La giurisprudenza ha svolto un ruolo incisivo nel delineare con più chiarezza i criteri di equilibrio di una pubblica amministrazione che sia aperta e al contempo rispettosa dei diritti, in termini di privacy, degli individui. Ha infatti più volte determinato che, laddove

l'accesso sia finalizzato alla difesa di un interesse giuridicamente tutelato, questo possa prevalere sulla tutela della riservatezza. In egual modo, si è rimarcata la necessità di un accesso che non si traduca in un controllo generalizzato dell'operato amministrativo.

A complicare ulteriormente il quadro, vi è l'emergere della digitalizzazione di un'amministrazione tendente a diventare sempre più "aperta". Tale disposizione richiede una gestione sempre più attenta della protezione dei dati sensibili degli individui.

Concludendo, sebbene il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la tutela della riservatezza siano destinati sin dall'origine a confliggere, non è da escludere che questi possano coesistere. Una pubblica amministrazione efficiente deve essere in grado di garantire entrambi, assicurando trasparenza e partecipazione. La chiave risolutiva, dunque, ricade sulla capacità di operare e attuare un bilanciamento proporzionato, coerente con le normative e calibrato caso per caso.

BIBLIOGRAFIA

BASUNTI, C. *Il proporzionale bilanciamento tra diritto di accesso alle informazioni della p.a. e privacy dei singoli*., 2021, in Contratto e impresa.

BERTI, A.. *Note a margine della pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 2 aprile 2020, n. 10: la qualificazione dell'istanza di accesso ai dati e documenti amministrativi*, 14 Aprile 2020.

CALIFANO, L., *Il bilanciamento tra trasparenza e privacy nel d. lgs. 33/2013.*, 2013, XXX Assemblea Anci - Firenze

CAMMAROTA, G.. *Il decreto legislativo n. 33/2013 in tema di pubblicità, trasparenza ed informazione*., 2013, in Amministrazione in cammino.

CIPPITANI, R., *La sicurezza come motivo di esclusione dal diritto di accesso ai documenti amministrativi*., 2024, in Urbanistica e appalti 1/2024, p. 113.

CIPPITANI, R., *Principio di proporzionalità e applicazione verticale della direttiva appalti: la rilevanza temporale dei motivi di esclusione*, in Urbanistica e appalti, 2, 2022, 217-223.

CLARICH, M., *Manuale di diritto amministrativo.,* 2022, Bologna, Il Mulino.

COLAPIETRO, C., *I principi ispiratori del Regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati personali e la loro incidenza sul contesto normativo nazionale*., 2018, in federalismi.it.

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.*, 2020, in federalismi.it.

COLAPIETRO, C., *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, 2016;

CORRADO, A., *Il silenzio dell'amministrazione sull'istanza di accesso civico generalizzato: quale possibile tutela processuale*., 2017, in federalismi.it.

CORRADO, A., *L'accesso civico e i poteri del giudice amministrativo: alla ricerca di una azione in materia di accesso generalizzato*., 2020, in federalismi.it.

DE GIOVANNI, E., *Il nuovo "Codice dell'Amministrazione Digitale" (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n.82),* 2005, in federalismi.it

DIMASI, L., *Il nuovo diritto di accesso nel codice degli appalti*, 2025, in LexItalia.it

FALLETTA, P., *Il freedom of information act italiano e i rischi della trasparenza digitale*., 2016, in federalismi.it.

FERRUTI, A., *Il differimento dell'accesso ai documenti amministrativi dopo la legge 15/2005*., 2005, in LexItalia.it.

FRANCARIO, F., *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*., 2019, in federalismi.it.

GALETTA, D.U., *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"?*, 2018, in federalismi.i*t*.

GALETTA, D.U., *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione: un'analisi storico-evolutiva in una prospettiva di diritto comparato ed europeo, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, p. 1019 ss;

GARDINI, G., *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*., 2018, in federalismi.it.

GIOVANNI, E. D., *Il nuovo "Codice dell'Amministrazione Digitale" (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82)*., 2005, in federalismi.it.

GIZZI, L., *L'interesse conoscitivo del proprietario confinante tra accesso documentale e accesso civico generalizzato*. 2021, in federalismi. it.

LAINO, A., *L'accesso ai documenti amministrativi tra aperture giurisprudenziali e novità legislative*, 2005, in LexItalia.it

LAMBERTI, L., *Legge 11 febbraio 2005, n. 15 recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa"*., 2005, in Amministrazione in cammino.

LAMBERTI, L., *La giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato Massime 2020.*, 2022, in Amministrazione in cammino.

LONGOBARDI, N., *La legge n. 15/2005 di riforma della legge n. 241 del 1990. Una prima valutazione*., 2005, in Amministrazione in cammino.

LUCCA, M., M., *Diffusione dei dati personali e trasparenza concorsuale*, 2024, in LexItalia.it

MANGANARO, F., *Trasparenza e digitalizzazione.,* 2019, in Diritto e processo amministrativo 1/19, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

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.*, 2016, in Il Diritto Amministrativo.

MINAZZI, F., *Il principio dell'open data by default nel Codice dell'Amministrazione Digitale: profili interpretativi e questioni metodologiche*, 2013, in federalismi.it.

NOTARI, F., *Le criticità di un primo monitoraggio del FOIA italiano: il ruolo di Anac, Garante privacy e giudici amministrativi*., 2018, in federalismi.it.

PAPADIA, P., *Diritto di accesso ed accesso civico dopo la riforma della Pubblica Amministrazione*., 2025, in Il Diritto Amministrativo.

PAJNO, A., *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, 2015, in Giust. Civ., n. 2, 228 ss.

PARISIO, V., *La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*., 2018, in federalismi.it.

RAGONE, M., *L'open data: dal decreto "sviluppo" alla legge "anticorruzione", passando per il "crescita 2.0"*, 2012, in IGED, n. 4/12, pagg. 36 e ss.

SANDULLI, M. A., *Principi e regole dell'Azione amministrativa*, Giuffrè, 2023, IV edizione, Pag. 214.

SANDULLI, M. A., *Voce Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*., 2000, in Enciclopedia Giuridica, IV, Aggiorn, 1.

SANDULLI, M. A., DROGHINI, L., *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, 2020, in federalismi.it.

SCAFURI, A., *La coesistenza degli accessi nella materia degli appalti pubblici. Nota a Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 10*., 2020.

SERGIO, S., *Il diritto d'accesso procedimentale e il diritto d'accesso civico, fra differenze e analogie. In particolare, la legittimazione ad esercitare il diritto di accesso.*, 2020, in federalismi.it.

SFORZA, C. N., *"La casa di vetro", parte seconda. L'applicabilità del diritto di accesso civico generalizzato nei contratti pubblici: la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 10/2020*., 2020, in italiAppalti.

TURATI, F., in *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, sess. 1904-1908*, 17 giugno 1908, p. 22962

TURTORO, A., *La cornice giuridica dell'accesso civico: limitazioni esclusivamente legittimate dalle cause ostantive contemplate*., 2023, in Il Diritto Amministrativo.

VARONE, V., *Consiglio di Stato, Sentenza n. 10498/2023, La prevalenza delle esigenze difensive*., 2023, in federalismi.it.

VALLEFUOCO, A., *La triplice declinazione del diritto di accesso all'indomani dell'introduzione del FOIA*, 2017, in Il Diritto Amministrativo

VILLAMENA, S., *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) e il suo coordinamento con istituti consimili.*, 2016, in federalismi.it.