

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale in Governo,

Amministrazione e Politica

Cattedra di Etica Pubblica

***L'ACCESSO CIVICO COME STRUMENTO
DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE***

**Chiar. mo Prof.
Bernardo Giorgio Mattarella**

RELATORE

**Chiar. mo Prof.
Vincenzo Antonelli**

CORRELATORE

Lorenzo Ricci
Matr. 652262

CANDIDATO

INDICE

Introduzione	5
CAPITOLO I.....	7
La trasparenza e l'accesso	7
1. <i>Il percorso evolutivo della trasparenza e dell'accesso, anche quale strumento di prevenzione della corruzione.....</i>	<i>7</i>
2. <i>La disciplina dell'accesso documentale e dell'accesso civico semplice in Italia.....</i>	<i>15</i>
2.1. <i>L'accesso documentale</i>	<i>15</i>
2.2. <i>L'accesso civico semplice</i>	<i>17</i>
CAPITOLO II	22
Le esperienze dell'accesso civico nei vari Paesi, in una prospettiva comparata	22
1. <i>L'esperienza svedese</i>	<i>22</i>
2. <i>Il Freedom of information act (FOIA) degli Stati Uniti.....</i>	<i>26</i>
3. <i>Gli altri Paesi europei e l'Unione Europea</i>	<i>31</i>
3.1. <i>Francia</i>	<i>31</i>
3.2. <i>Regno Unito</i>	<i>33</i>
3.3. <i>Germania</i>	<i>35</i>
3.4. <i>Spagna</i>	<i>37</i>
3.5. <i>Unione Europea</i>	<i>39</i>
CAPITOLO III.....	42
L'accesso civico generalizzato	42
1. <i>Gli aspetti generali e la governance</i>	<i>42</i>
2. <i>Gli ambiti di applicazione e i rapporti tra gli accessi</i>	<i>45</i>
3. <i>Gli aspetti organizzativi</i>	<i>47</i>
4. <i>L'ambito soggettivo.....</i>	<i>49</i>
5. <i>L'ambito oggettivo</i>	<i>50</i>
6. <i>La presentazione della richiesta di accesso.....</i>	<i>51</i>
7. <i>I presupposti della richiesta di accesso</i>	<i>52</i>

8. <i>I controinteressati</i>	54
9. <i>Il diniego o la mancata risposta e il riesame</i>	56
10. <i>I limiti procedurali</i>	57
11. <i>Le eccezioni all'accesso civico generalizzato</i>	61
11.1. <i>Le eccezioni assolute</i>	61
11.2. <i>Le eccezioni relative</i>	66
CAPITOLO IV	70
Il monitoraggio del FOIA e le interviste ai Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza	70
1. <i>Il monitoraggio sull'attuazione del FOIA</i>	70
2. <i>Le interviste ai Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza</i>	73
2.1. <i>Le questioni</i>	73
2.2. <i>La gestione delle richieste di accesso civico da parte dei RPCT</i>	74
2.3. <i>La tempestività e l'esito delle richieste</i>	76
2.4. <i>Le criticità e la valutazione dell'efficacia delle pratiche di accesso civico</i>	77
2.5. <i>Le proposte per migliorare</i>	79
CAPITOLO V	81
La giurisprudenza sull'accesso civico generalizzato	81
1. <i>Le casistiche giurisprudenziali più rilevanti</i>	81
1.1. <i>Sulla controversa applicabilità dell'accesso civico generalizzato alla materia dei contratti pubblici</i>	81
1.2. <i>Sugli eventi in materia di immigrazione e sugli accordi di collaborazione</i>	87
1.3. <i>Sulle valutazioni comparative e sui conferimenti degli incarichi di responsabilità nel pubblico impiego</i>	89
1.4. <i>Sui dati e documenti conseguenti all'emergenza Covid 19</i>	91
1.5. <i>Sui rapporti con l'accesso popolare e quello ambientale</i>	93
Conclusioni	96
Appendice Tesi	100
<i>Interviste</i>	100

Bibliografia	126
Sitografia.....	130
Fonti del diritto.....	131
Giurisprudenza.....	134

Introduzione

In tutti gli ordinamenti la disciplina della trasparenza è stata progressivamente aggiornata e sviluppata in questi ultimi anni. Ciò sia come partecipazione informata e democratica dei cittadini alle decisioni pubbliche che come controllo diffuso sulle Pubbliche Amministrazioni con l'obiettivo di prevenzione della corruzione. Infatti, come affermava Bobbio un sistema può definirsi realmente democratico solamente se si configura come *“il governo del potere pubblico in pubblico”*¹.

In Italia, il percorso per l'attuazione del principio della trasparenza è iniziato in ritardo rispetto ad altri Paesi ove vi è da tempo un'esperienza e una cultura volta alla conoscibilità di dati, documenti ed informazioni in possesso della Pubblica Amministrazione.

Solamente con la legge n. 241 del 1990, vi è stato un primo tenue inserimento di elementi legati alla trasparenza amministrativa rispetto alla tradizionale segretezza dell'agire della Pubblica Amministrazione. In particolare, tale normativa ha previsto l'accesso documentale agli atti per i cittadini in grado di poter vantare uno specifico interesse.

Poi, con il decreto legislativo n. 150 del 2009 la trasparenza è stata intesa come *“accessibilità totale”*, anche attraverso lo strumento della pubblicazione delle informazioni sui siti istituzionali delle Pubbliche Amministrazioni.

Il decreto legislativo n. 33 del 2013 ha introdotto degli obblighi di pubblicazione per un'ampia serie di dati e documenti, sui quali può essere esercitato da parte dei cittadini un controllo ancora più diffuso sulle attività, sul personale e sul denaro impiegato dalla Pubblica Amministrazione.

In realtà, solamente con le modifiche al decreto legislativo n. 33 del 2013, apportate dal decreto legislativo n. 96 del 2016, è stato introdotto l'accesso civico generalizzato, riprendendo il modello del FOIA americano. Con tale istituto, chiunque può richiedere, senza alcuna motivazione o particolare interesse, ulteriori informazioni, documenti e dati, rispetto a quelli che devono essere obbligatoriamente pubblicati per legge. L'accesso generalizzato è stato introdotto anche ai fini della prevenzione della corruzione, come si evince dal ruolo assegnato dalla legge all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

Con tale elaborato, si intende in primo luogo analizzare il percorso evolutivo che ha avuto il concetto di trasparenza, descrivendo la disciplina degli accessi documentale e civico semplice in Italia. Verranno poi esaminate le principali caratteristiche e peculiarità dell'accesso civico nei vari Paesi, anche in una prospettiva comparata rispetto a quello italiano. In seguito, si procederà ad effettuare un esame approfondito dell'accesso civico generalizzato come introdotto dal decreto legislativo n. 96 del 2016. In tal senso, verranno presi in considerazione tutti gli aspetti

¹ BOBBIO N., *La democrazia e il potere invisibile*, in Rivista Italiana di Scienza Politica, 2, 1980, p. 182.

procedimentali, di merito e critici, indicando le varie interpretazioni dettate dalla *soft law* dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e del Dipartimento della Funzione Pubblica, nonché dalla giurisprudenza amministrativa. Soprattutto, ci si soffermerà sui criteri relativi alle esclusioni e ai limiti alle richieste di accesso civico generalizzato che costituiscono aspetti particolarmente problematici e controversi. Per completare la disamina dell'attuazione dell'accesso civico generalizzato, si considererà il monitoraggio sull'attuazione del FOIA effettuato dal Centro nazionale di competenza FOIA, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica. Inoltre, si riporteranno i contenuti delle interviste svolte ai Responsabili della prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT) di diverse Amministrazioni, circa la loro esperienza diretta di attuazione dell'accesso civico generalizzato. Infine, si analizzeranno le pronunce giurisprudenziali in materia più rilevanti e recenti.

CAPITOLO I

La trasparenza e l'accesso

1. *Il percorso evolutivo della trasparenza e dell'accesso, anche quale strumento di prevenzione della corruzione*

La trasparenza è un concetto che oramai fa parte del linguaggio sia di un pubblico esperto che dell'opinione pubblica comune. Originariamente questo termine veniva assimilato, solo, al mondo delle scienze e della fisica. Secondo le sue proprietà, un corpo può essere classificato diversamente in base al comportamento quando incontra la luce: vi sono i corpi trasparenti, come il vetro, che vengono investiti ed attraversati dalla luce e, invece, vi sono i corpi opachi, come un muro, che non vengono attraversati dalla luce².

Così, si può capire il significato e il senso del termine anche in chiave giuridica, inteso in generale come visibilità e conoscibilità dell'attività dell'amministrazione.

Le moderne democrazie si fondano sulla cosiddetta società dell'informazione e, quindi, sulla trasparenza del sistema giuridico ordinamentale. Per effetto di un adeguato grado di trasparenza si determina un positivo avvicinamento del cittadino alla macchina burocratica, ponendo i destinatari degli atti non più su un piano subordinato rispetto all'ente, ma in condizione di sostanziale parità³; così anche da poter controllare l'operato della Pubblica Amministrazione.

In tal senso, può richiamarsi quanto già rappresentato nel 1791 dal filosofo inglese Bentham nel suo *Panopticon*. Egli affermava che se un vigilante o sorvegliante poteva osservare, dal centro di un carcere, i comportamenti dei reclusi, questi avrebbero posto in essere degli accorgimenti positivi nelle loro azioni⁴. Secondo gli studiosi, questa teoria può essere applicata anche nella tematica della trasparenza. Cioè, se un dipendente, un funzionario o un dirigente di un'Amministrazione è consapevole del fatto che può essere controllato da un cittadino "osservatore", egli sarà attento ed intenzionato a comportarsi maggiormente con dignità ed onore⁵. L'attività amministrativa sotto il "riflettore" della luce dei cittadini è il mezzo attraverso il quale

² CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 195.

³ TANDA P., *Trasparenza (Principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, 2008, pp. 887-888.

⁴ BENTHAM J., *Panopticon ovvero la casa d'ispezione*, Venezia, Marsilio, 2002, p. 18.

⁵ CARLONI E., *L'amministrazione aperta*, Rimini, Maggioli, 2014, pp. 46-47; GALETTA D.U., *Trasparenza e contrasto della corruzione nella Pubblica Amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham?*, in *Diritto e società*, fasc. 1, 2017, pp. 56 ss.; DONINI V.M., *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, Roma, Carocci, 2022, p. 59.

questi possono realmente controllare e vigilare l'operato dei soggetti che detengono i poteri pubblici.

Pure in Italia si è andato affermando un pensiero secondo il quale l'operato dell'amministrazione doveva essere conosciuto e visibile, tanto che già nel 1908, in occasione di una seduta della Camera dei Deputati, l'onorevole Turati affermava che *“Dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro”*⁶.

Allo stesso modo, il famoso giudice della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America Louis Brandeis nel 1914 sosteneva che *“Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman”*⁷.

Anche la sola possibilità di conoscenza da parte della cittadinanza di procedure, modalità e strumenti del processo decisionale dell'Amministrazione costituisce un presidio sia di prevenzione della corruzione che di *accountability* all'interno della Pubblica Amministrazione in senso lato. Però, per poter consentire ai cittadini di *“chiedere conto”* dell'operato dell'Amministrazione è necessario che le attività e gli atti dell'Amministrazione siano realmente conoscibili e, quindi, sia garantita la trasparenza⁸.

Un impulso in tal senso è derivato anche da fonti internazionali, quale ad esempio la Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione (c.d. Convenzione di Merida)⁹. Tale Convenzione, in particolare, prevede all'art. 10, quale strumento di prevenzione della corruzione, l'adozione da parte di ciascuno Stato di misure necessarie per accrescere la trasparenza della propria Pubblica Amministrazione; tra le misure espressamente indicate vi sono anche *“la semplificazione [...] delle procedure amministrative al fine di facilitare l'accesso degli utenti alle autorità decisionali competenti”* e *“la pubblicazione d'informazioni, comprese eventuali relazioni periodiche sui rischi di corruzione presenti nella propria pubblica amministrazione”*.

In Italia, la necessità di un'adeguata trasparenza dell'azione amministrativa da parte della Pubblica Amministrazione era già presente nel secondo dopoguerra. Infatti, la commissione per la riorganizzazione dello Stato, istituita nel 1945 e presieduta da Forti, sottolineava la necessità di introdurre nel sistema italiano un *“diritto del cittadino di consultare e ottenere copia degli atti*

⁶ Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, sessione 1904-1908, 17 giugno 1908.

⁷ BRANDEIS L., riportata in CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, op. cit. Per Brandeis: *“La luce del sole è il miglior disinfettante ed il lampione il miglior poliziotto”*, p. 196.

⁸ CANTONE R., *Corruzione. prevenire e reprimere per una cultura della legalità*, Milano, Vita e Pensiero, 2023, p. 150.

⁹ Convenzione ONU contro la corruzione, firmata a Merida il 31 ottobre 2003 (UNCAC), recepita in Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116.

amministrativi" per contrastare il diffuso atteggiamento dell'amministrazione di limitare tale accesso¹⁰. Tuttavia, si decise di rimandare la definizione di questo diritto a una legge generale sull'amministrazione, ritenendo che ciò avrebbe conferito maggiore solidità, anziché trattarlo come argomento costituzionale, che avrebbe comunque richiesto leggi ordinarie per essere attuato.

In sede di Assemblea Costituente si era poi ipotizzato di inserire nell'art. 97 della Costituzione una previsione relativa al "*controllo popolare sulle pubbliche amministrazioni*"¹¹, ma poi rimase solo il riferimento al "*buon andamento e all'imparzialità della Pubblica Amministrazione*"¹².

La questione del diritto di accesso fu in seguito affrontata dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali nel 1983, presieduta dall'onorevole Bozzi, che propose l'inserimento dell'articolo 21-bis nella Costituzione¹³. Questo articolo avrebbe garantito il diritto di accesso ai documenti e agli atti a chiunque. Per implementare la volontà del governo di definire chiaramente i diritti del cittadino nei confronti dell'amministrazione e porre fine all'opacità, ai ritardi ingiustificati e agli atteggiamenti autoritari nell'amministrazione, nel 1984 fu istituita una Commissione presieduta dal professor Giannini. Questa Commissione era divisa in tre sottocommissioni coordinate rispettivamente da Laschena, Nigro e Cassese¹⁴. Vennero proposti due progetti legislativi: uno riguardava il diritto di accesso e l'altro il procedimento amministrativo. Questi due progetti furono unificati, dando origine alla legge n. 241 del 1990¹⁵, che ha disciplinato anche il cd. accesso "*procedimentale*" o "*documentale*" agli atti della Pubblica Amministrazione, riconosciuto limitatamente a chi poteva vantare uno specifico interesse.

¹⁰ TESSARO T. – BERTIN M., *Come cambia la trasparenza amministrativa dopo il GDPR e il nuovo Decreto Privacy. La corretta applicazione della disciplina tra diritto di accesso, obblighi di pubblicazione e tutela della riservatezza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2019, p. 26.

¹¹ Seduta del 24 ottobre 1947, Presidente Terracini, proposta dagli onorevoli La Rocca e Togliatti, al link: <https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed272/sed272.pdf>; in tal senso, si veda DONINI V., *La simbiosi tra "accountability" e "whistleblowing" nel quadro del governo aperto: un'analisi delle dinamiche e delle interazioni*, in *federalismi.it*, Osservatorio Trasparenza, 10 luglio 2024, pp. 228 ss.

¹² FOÀ S., *La credibilità dell'apparato amministrativo come valore costituzionale e riferimento per il dibattito sulle riforme istituzionali*, in *federalismi.it*, 1, 2018, pp. 7 ss.

¹³ Come risulta dai lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ("Commissione Bozzi") costituita nella IX legislatura, al link: <https://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm>.

¹⁴ Per indicazioni dettagliate sulle attività svolte da ciascuna delle 3 Sottocommissioni: FRANCHINI C., *La relazione governativa sulla delegificazione e sulla modernizzazione delle istituzioni*, in *Rivista trimestrale. Diritto pubblico*, 1985, pp. 304 ss.

¹⁵ Legge n. 241 del 7 agosto 1990, recante norme in materia di "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*".

Nei primi anni 2000, con lo sviluppo della digitalizzazione e la diffusione degli strumenti informatici, come previsto dal decreto legislativo n. 82 del 2005¹⁶, le Amministrazioni hanno realizzato siti istituzionali nei quali pubblicare atti, dati ed informazioni.

Un'implementazione degli obblighi di pubblicazione è derivata dal decreto legislativo n. 150 del 2009¹⁷ che, in particolare, all'art. 11, comma 1 ha previsto che *“La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”*; inoltre, al comma 8 del medesimo articolo sono stati indicati gli atti che dovevano essere oggetto di pubblicazione sul sito istituzionale in apposita sezione di facile accesso e consultazione.

Un ulteriore e decisivo *step*, che ha contribuito a soppiantare la tradizionale segretezza dell'operato della Pubblica Amministrazione a vantaggio di un'effettiva e concreta trasparenza amministrativa, è avvenuto mediante la legge n. 190 del 2012¹⁸. Tale legge, relativa alla repressione e prevenzione della corruzione, ha delegato il governo ad adottare un decreto legislativo per la disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni¹⁹. In virtù della delega, è stato emanato il decreto legislativo n. 33 del 2013²⁰ che ha introdotto degli ampi obblighi di pubblicazione l'accesso civico semplice e, poi, con le modifiche ed integrazioni di cui al decreto legislativo n. 97 del 2016²¹, anche l'accesso civico generalizzato.

Un ulteriore tentativo di costituzionalizzare il principio di trasparenza amministrativa è stato effettuato con il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dal Parlamento nel 2016, che

¹⁶ Decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005, recante norme in materia di *“Codice dell'amministrazione digitale”*.

¹⁷ Decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 recante norme in materia di *“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”*.

¹⁸ Legge n. 190 del 6 novembre 2012, recante norme in materia di *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*.

¹⁹ Nel senso che la pubblicità è in rapporto di necessaria strumentalità con la trasparenza si veda LAZZARO A., *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2017.

²⁰ Decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, recante norme in materia di *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

²¹ Decreto legislativo n. 97 del 25 maggio 2016 recante norme in materia di *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*.

prevedeva l'esplicito richiamo al principio di trasparenza sia nell'art. 97 che nell'art. 118 della Costituzione²²; ma tramite il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 l'elettorato non approvò la riforma.

Comunque, nonostante non vi sia un'espressa previsione della trasparenza in Costituzione, il principio ha assunto rilevanza costituzionale, in quanto fondamento di diritti, libertà e principi costituzionalmente garantiti (artt. 1 e 97 Cost.). Infatti, la Corte costituzionale con la sentenza n. 20 del 2019, intervenendo nel merito del bilanciamento tra diritto alla riservatezza dei dati personali e diritto dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ha collegato i principi di pubblicità e trasparenza sia con il principio democratico (art. 1 Cost.) relativo a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, che con il buon funzionamento dell'amministrazione e i dati che essa detiene (art. 97 Cost.).

D'altra parte, oggi c'è anche un ampio consenso sul fatto che la trasparenza sia un mezzo efficace come “*argine nella diffusione di fenomeni di corruzione*”²³. Ovviamente, la trasparenza si completa con l'*accountability*, che implica non solo il dovere di “*rendere conto*” agli organi di controllo, ma anche ai vari *stakeholders* interessati e alla società civile²⁴ (cd. *answerability*). Oltre a tale previsione, per prevenire la corruzione e per garantire una maggiore partecipazione dei cittadini, un'effettiva *accountability* deve consentire tanto ai media quanto alla cittadinanza attiva di domandare ed ottenere risposte da parte della Pubblica Amministrazione (cd. *responsiveness*). Infine, vi sono le relative conseguenze di valutazione e giudizio da parte del cittadino con la possibilità di denuncia alla pubblica opinione o alle autorità competenti di comportamenti scorretti degli amministratori pubblici, rappresentando nei fatti uno strumento per l'avvio di possibili indagini ed eventuali accertamenti (cd. *enforcement*). In altre parole, grazie alla disponibilità di informazioni, dati e documenti, chiunque può esercitare un monitoraggio informato e civico sulle attività della Pubblica Amministrazione²⁵. Al tempo stesso, la consapevolezza da parte degli amministratori pubblici dell'esistenza di queste nuove forme di controllo diffuso funge da deterrente

²² Al link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00955273.pdf>. Il disegno di legge di riforma costituzionale prevedeva all'art. 27 che l'art. 97 comma 2 della Costituzione era sostituito dal seguente: «*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento, l'imparzialità e la trasparenza dell'amministrazione*»; invece, all'art. 32 che dopo il primo comma dell'art. 118 della Costituzione era inserito il seguente: «*Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori*».

²³ Corte costituzionale, sentenza n. 20 del 2019.

²⁴ TANDA P., *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, p. 88.

²⁵ DONINI V., *La simbiosi tra “accountability” e “whistleblowing” nel quadro del governo aperto: un'analisi delle dinamiche e delle interazioni*, op. cit., pp. 233 ss.

dalla commissione di illeciti e finisce per essere, quindi un meccanismo efficace di prevenzione²⁶. Questo modello di trasparenza diventa cruciale per rivelare fenomeni di corruzione e per mantenere la giusta attenzione dei cittadini affinché l'azione amministrativa sia svolta in modo corretto e imparziale²⁷.

Quindi, l'affermarsi del controllo civico della cittadinanza, quale effettivo strumento di prevenzione della corruzione, è avvenuto col passare degli anni e con l'evolversi della sensibilità da parte dell'opinione pubblica, anche a seguito dell'emersione e conoscenza dei fenomeni corruttivi nei vari Paesi. Gli Stati hanno reagito e risposto in maniera diversa, sia da un punto di vista temporale che da un punto di vista sostanziale. Ad ogni modo, è opinione comune che lo strumento della trasparenza amministrativa sia tanto essenziale quanto fondamentale per contrastare e prevenire la corruzione, nonché per fornire ai cittadini gli strumenti necessari per controllare l'operato della Pubblica Amministrazione²⁸. Anzi, è stato sostenuto che la migliore misura di prevenzione della corruzione è la trasparenza²⁹.

Prima di analizzare le modalità e gli strumenti della trasparenza, anche ai fini del contrasto della corruzione, è utile fornire alcune considerazioni circa il tema della corruzione.

Il vocabolario Treccani definisce la “*corruzione*” come segue: “*In senso attivo, l'opera di chi induce altri al male (...), c. di pubblico ufficiale, delitto contro la Pubblica Amministrazione consistente nel dare o promettere denaro o altri vantaggi a un pubblico ufficiale perché egli ometta o ritardi un atto del suo ufficio o compia un atto contrario ai doveri di ufficio (c. propria), oppure perché compia un atto del suo ufficio (c. impropria)*”³⁰.” In altre parole, la corruzione si può considerare un fenomeno sia sociale che politico, nel quale viene esercitato un abuso di potere o di autorità volto all'ottenimento di vantaggi personali mediante comportamenti ed azioni illegali, immorali o non etici. I benefici offerti dal corruttore al corrotto possono consistere in scambio di

²⁶ MATTARELLA B. G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale Diritto Amministrativo*, 2, 2013, pp. 124 ss.; GARDINI G., *L'incerta natura della trasparenza amministrativa*, in GARDINI G. – MAGRI M., (a cura di), *Il FOIA italiano; vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, Maggioli Editore, 2019, pp. 34 ss.

²⁷ PONTI B., *La trasparenza ed i suoi strumenti: dalla pubblicità all'accesso generalizzato*, in PONTI B. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2016, pp. 31 ss.

²⁸ TESSARO T – BERTIN M., *Come cambia la trasparenza amministrativa dopo il GDPR e il nuovo Decreto Privacy. La corretta applicazione della disciplina tra diritto di accesso, obblighi di pubblicazione e tutela della riservatezza*, op. cit., pp. 33 ss.

²⁹ SAVINI G., *Il percorso di modernizzazione in materia di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza amministrativa*, in SAVINI G. – FALLETTA P. (a cura di), *Il percorso di modernizzazione della Pubblica Amministrazione italiana*, in corso di pubblicazione, p. 22.

³⁰ ENCICLOPEDIA TRECCANI, “*Corruzione*”, *Enciclopedia online*, al sito: <https://www.treccani.it/vocabolario/corruzione/>.

denaro, favori o qualsiasi altra forma di beneficio in cambio di una situazione vantaggiosa in forza del potere o dell'autorità.

La corruzione è un elemento fortemente destabilizzante per la società, potendo inquinare vari contesti, come la politica, gli affari ed anche la Pubblica Amministrazione. Si sono evidenziate, specificatamente, le enormi conseguenze della corruzione in termini di mancata crescita socio-economica di un Paese e di mancati investimenti esteri nello stesso; come emerge da indici statistici internazionali³¹ il fattore più rilevante per gli investitori esteri nella scelta dei paesi ove investire economicamente è la trasparenza nella regolazione e la mancanza di corruzione. Pertanto, oltre al danno etico e morale, la corruzione e la mancanza di trasparenza cagionano un danno in termini di perdita o, comunque, di cattivo utilizzo delle risorse pubbliche³².

La corruzione di per sé può essere analizzata sotto diversi aspetti. Infatti, la prima possibile distinzione riguarda la presenza o meno di sanzioni penali a seguito dell'evento corruttivo. Viene denominata "*corruzione nera*" se vi è la presenza di reati gravi, come una tangente per una gara di appalto o per un'autorizzazione, i quali vengono puniti con una sanzione penale severa. Invece, la "*corruzione grigia*" si riferisce a quelle pratiche e condotte che si muovono in una zona di ambiguità tra la legalità e l'illegalità, che spesso sfuggono dall'essere classificati come dei reati. Questi comportamenti, come una raccomandazione per un concorso o viaggiare con la macchina aziendale per fini privati, sono considerati eticamente discutibili e vedono comunque un abuso di potere o di risorse a vantaggio personale. Il diritto penale si occupa prettamente della corruzione nera, mentre la prevenzione della corruzione si occupa soprattutto della corruzione grigia per evitare il ripetersi di comportamenti sbagliati e del malcostume, in particolare, all'interno della Pubblica Amministrazione³³.

Un'altra distinzione inerente al fenomeno corruttivo riguarda l'ambito soggettivo. Vi è la corruzione politica quando l'evento corruttivo coinvolge dei rappresentanti eletti in elezioni politiche o amministrative ovvero esponenti politici che abusano del loro potere per ottenere vantaggi personali di qualsiasi tipo e spesso a svantaggio dell'interesse pubblico generale che deve essere perseguito. Chiaramente, possono determinarsi conseguenze negative pesanti. Infatti, il comportamento illecito o anche solamente immorale del personale politico può avere conseguenze assai negative sulla fiducia dei cittadini, sulla democrazia e sullo Stato di diritto.

³¹ Per approfondimenti sulla metodologia e sui contenuti dell'indice, che costituisce una delle più note ed autorevoli fonti di elaborazione di strategie di investimento a livello internazionale, cfr. www.kearney.com.

³² SAVINI G., Il percorso di modernizzazione in materia di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza amministrativa, op. cit., p. 1; DONINI V.M., *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, op. cit., p. 20.

³³ CANTONE R., *Corruzione. Prevenire e reprimere per una cultura della legalità*, op. cit., pp. 139 ss.

Invece, vi è la corruzione amministrativa quando il fatto corruttivo vede coinvolti dei dipendenti della Pubblica Amministrazione. Questi abusano della loro posizione all'interno del processo decisionale di un qualsiasi procedimento amministrativo per favorire interessi personali a discapito dell'interesse pubblico. Alla stessa maniera, anche questo tipo di corruzione può generare l'inefficienza dell'apparato amministrativo, un ostacolo allo sviluppo sociale ed economico e una percezione negativa dei cittadini rispetto all'operato dei pubblici uffici.

Va considerato che fino a pochi anni fa la materia era analizzata solamente come un problema penalistico, mediante un approccio repressivo. Nel tempo oltre alla responsabilità penale si è affiancata anche la responsabilità disciplinare, che si riferisce a tutti i pubblici dipendenti. La responsabilità disciplinare si presenta ove vi siano delle inosservanze di obblighi di condotta previsti dai codici di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione. Infatti, l'art. 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001³⁴, come sostituito dalla legge n. 190 del 2012, ha previsto due tipologie di codici di comportamento: uno nazionale valido per tutti i dipendenti pubblici e uno specifico da adottare da parte di ogni singola Amministrazione o Ente che può prevedere regole aggiuntive. I codici di comportamento hanno, tra l'altro, la finalità di *“assicurare [...] la prevenzione dei fenomeni di corruzione”*³⁵ e sono espressamente suggeriti da parte della Convenzione di Merida *“per un esercizio corretto, onorevole ed adeguato delle funzioni pubbliche”*³⁶. Pertanto, le previsioni presenti nei codici di comportamento sono diventate cogenti per tutti i dipendenti pubblici. Un inadempimento nella condotta di lavoro è sanzionabile disciplinarmente, partendo da una sanzione blanda, come un rimprovero, ad una più grave, come una sanzione economica o sino al licenziamento. La responsabilità disciplinare dovrebbe avere una funzione sia preventiva che educativa. Pertanto, una sanzione avverso i comportamenti meno gravi può determinare la prevenzione e correzione di eventuali atti futuri più gravi. Al riguardo, la prevenzione della corruzione cerca di arrivare prima che si possa creare una situazione in cui il dipendente pubblico debba essere chiamato per la sua responsabilità penale³⁷.

Alla luce di quanto descritto finora, si comprende come la prevenzione della corruzione presupponga un'adeguata trasparenza e partecipazione, poiché senza la possibilità di consultare e

³⁴ Decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 recante norme in materia di *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*.

³⁵ Art. 1, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001.

³⁶ Art. 8, Convenzione di Merida.

³⁷ MATTARELLA B. G., *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 165 ss.

accedere alle informazioni, ai dati e ai documenti, il cittadino non può svolgere alcun tipo di controllo diffuso e democratico³⁸.

2. *La disciplina dell'accesso documentale e dell'accesso civico semplice in Italia*

2.1. *L'accesso documentale*

La legge n. 241 del 1990 (*“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*) ha rivoluzionato il panorama normativo precedente, cercando di porre fine al regime di segretezza che caratterizzava i documenti amministrativi, attribuendo *“al diritto di accesso rilievo di fattore di equilibrio del rapporto del singolo con l'apparato amministrativo pubblico e di strumento indispensabile per assicurare la qualità stessa dell'azione amministrativa sotto il profilo dell'imparzialità”*³⁹. Questo cambiamento ha segnato il passaggio da un sistema opaco, basato sulla riservatezza, a uno che inizia ad essere caratterizzato dai principi di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa. Un elemento chiave di questa trasformazione è rappresentato dall'ampiezza del diritto di accesso ai documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni. In particolare, *“soltanto in rari casi devono essere posti limiti al diritto di accesso. Le informazioni segrete e, di conseguenza, i documenti esclusi dal diritto di accesso devono costituire eccezioni, legate alla protezione di interessi determinati, che comportano la necessaria separazione di talune informazioni dal «complesso del patrimonio informativo pubblico»”*⁴⁰.

La legge n. 241 del 1990 ha previsto il diritto di accesso degli interessati di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi della Pubblica Amministrazione. La norma afferma che l'accesso ai documenti amministrativi è principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza. Tale istituto prevede e garantisce la correttezza del procedimento amministrativo, consentendo la possibilità di tutela degli interessi individuali da parte del cittadino.

Egli può richiedere documenti amministrativi intesi quali *“ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti”* detenuti da una Pubblica Amministrazione relativi a questioni di interesse pubblico. Quindi, sono accessibili i soli documenti e non le informazioni detenute dalla Pubblica Amministrazione in forme non

³⁸ CANTONE R., CARINGELLA F., *La corruzione spuzza*, Milano, Mondadori, 2017, p. 22, parlano espressamente di un furto di futuro con l'assenza di un'adeguata prevenzione della corruzione.

³⁹ Consiglio di Stato, Sezione IV, 12 maggio 1993, n. 530.

⁴⁰ CASSESE S., *Relazione della Commissione Casseese di studio per l'attuazione della legge n. 241*, in *Le autonomie*, 1992.

documentali. Il richiedente deve dimostrare un “*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso*”⁴¹.

Al fine di evitare un uso del diritto per finalità diverse da quelle connesse alla tutela della specifica situazione giuridica del richiedente, è stabilito che non sono ammesse istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell’operato delle Pubbliche Amministrazioni. L’approccio della legge n. 241 del 1990, anche dopo le modifiche del 2005, è stato sostanzialmente quello di garantire la tutela degli interessati, ma senza far gravare sulle amministrazioni i costi e le difficoltà delle richieste di accesso molto ampie.

Un elemento rilevante che emerge dalla legge n. 241 del 1990 è il fatto che, qualora un cittadino effettui una richiesta di accesso documentale ad una Pubblica Amministrazione, questa debba essere motivata in maniera esplicita e precisa⁴² del documento che si vuole visionare e/o estrarre copia. In altre parole, l’assenza di una chiara motivazione è un elemento che vizia la richiesta e di conseguenza la Pubblica Amministrazione non deve dare seguito all’accesso richiesto dal cittadino.

La norma contempla le ipotesi nelle quali il diritto di accesso è escluso, come i documenti coperti da segreto di Stato e i casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti; gli atti dei procedimenti tributari; le attività della Pubblica Amministrazione diretta all’emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione; le informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi nei procedimenti selettivi⁴³. Inoltre, viene demandato a regolamenti governativi la previsione di ulteriori casi di sottrazione all’accesso ai documenti amministrativi se la loro divulgazione può cagionare determinati pregiudizi (alla sicurezza e alla difesa nazionale; alle relazioni internazionali; alla politica monetaria e valutaria, alla tutela dell’ordine pubblico e al contrasto alla criminalità; alla tutela della riservatezza e alla contrattazione collettiva nazionale di lavoro).

Nel procedimento di accesso documentale devono essere anche coinvolti i controinteressati, intesi quali i soggetti individuati o individuabili in base alla natura del documento richiesto che dall’esercizio dell’accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza. A tali soggetti è riconosciuta la facoltà di presentare motivata opposizione alla richiesta di accesso.

L’eventuale rifiuto, il differimento e la limitazione dell’accesso da parte dell’Amministrazione sono ammessi nei casi e nei limiti previsti e devono essere motivati. L’inutile decorso di 30 giorni dalla richiesta senza risposta equivale al rifiuto; in tal caso e in quello di diniego esplicito l’istante può presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale oppure al

⁴¹ Art. 22, legge n. 241 del 1990.

⁴² Art. 25, comma 2, legge n. 241 del 1990.

⁴³ Art. 24, legge n. 241 del 1990.

Difensore civico, ove istituito, per gli atti degli enti territoriali ovvero, nel caso degli atti delle amministrazioni dello Stato, la richiesta è inoltrata alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi⁴⁴.

Le principali questioni emerse dall'introduzione dell'accesso documentale sono relative alla definizione dell'interesse qualificato all'accesso ed ai rapporti tra accesso e riservatezza. In particolare, il diritto di accesso e il diritto alla riservatezza si pongono in rapporto antitetico, poiché il primo garantisce la possibilità di conoscere e consultare gli atti amministrativi da parte dei soggetti interessati, mentre l'altro è volto a non divulgare dati attinenti alla sfera personale dei soggetti.

In sintesi, il diritto di accesso documentale, come delineato dalla legge n. 241 del 1990, si configura come strumento di trasparenza, partecipazione e controllo del procedimento amministrativo, ma è ristretto a pochi soggetti legittimati⁴⁵.

In tal senso, come efficacemente rilevato dalla giurisprudenza, nell'accesso documentale ordinario "*classico*", vi è "*un accesso strumentale alla protezione di un interesse individuale, nel quale è l'interesse pubblico alla trasparenza ad essere, come taluno ha osservato, «occasionalmente protetto» per il c.d. need to know, per il bisogno di conoscere, in capo al richiedente, strumentale ad una situazione giuridica pregressa*"⁴⁶.

2.2. L'accesso civico semplice

Il decreto legislativo n. 33 del 2013, agli articoli 13 e seguenti, ha previsto una serie di obblighi di pubblicazione, in capo alle Amministrazioni indicate dall'art. 2-bis, concernenti l'organizzazione e le attività delle Pubbliche Amministrazioni (tra l'altro, circa informazioni relative a vertici politico-amministrativi, personale e collaboratori o consulenti, *performance*, enti controllati, procedimenti e provvedimenti di competenza, pagamenti, appalti, sovvenzioni a privati, bilanci, patrimonio, rilievi da parte degli organi di controllo, servizi erogati, etc.).

Inoltre, lo stesso decreto ha stabilito, all'articolo 5, il diritto di chiunque di richiedere documenti, informazioni o dati nei casi in cui ne fosse stata omessa la pubblicazione obbligatoria. Da questa disposizione emerge chiaramente un ampliamento significativo dei soggetti legittimati a richiedere l'accesso, in quanto è espressamente previsto che "*chiunque*" ha il diritto di chiedere alle amministrazioni di mostrare i documenti soggetti a pubblicazione, nel caso in cui queste non

⁴⁴ Art. 25, comma 4, legge n. 241 del 1990.

⁴⁵ FOA' S., *Trasparenza amministrativa: definizione, strumenti e governance*, in CONTESSA C. – UBALDI A. (a cura di), *La prevenzione della corruzione: scenario normativo e prassi nazionale e internazionale*, in Manuale della corruzione e della Trasparenza, Piacenza, La Tribuna, 2021, p. 907.

⁴⁶ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 10 del 02/04/2020.

abbiano adempiuto al relativo obbligo. Non è richiesta alcuna motivazione da parte del richiedente, il che è giustificato dal fatto che i documenti oggetto della richiesta sono proprio quelli che devono essere pubblicati dalle amministrazioni, accessibili e utilizzabili gratuitamente da parte della collettività.

Sostanzialmente, la Pubblica Amministrazione non attende una richiesta da parte dei cittadini, ma pubblica tutta una serie di atti e documenti sotto forma di trasparenza attiva⁴⁷ e in caso di mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione, imposti dalla legge, viene sovrapposto a tale dovere di pubblicazione il diritto dei cittadini di accedere a dati, documenti e informazioni interessati dall'inadempienza⁴⁸.

Di particolare rilievo sono, poi, le indicazioni operative contenute nell'Allegato A al decreto legislativo 33 del 2013, ai sensi del quale *“La sezione dei siti istituzionali denominata “Amministrazione trasparente” deve essere organizzata in sotto-sezioni all'interno delle quali devono essere inseriti i documenti, le informazioni e i dati previsti dal presente decreto. Le sotto-sezioni di primo e secondo livello e i relativi contenuti sono indicati nella Tabella 1. Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato in Tabella 1”*, che riporta l'ordine preciso secondo il quale devono essere predisposte le singole sottosezioni di primo e secondo livello, con le indicazioni normative dello specifico obbligo di pubblicazione. Va ricordato che l'Allegato A costituisce parte integrante del decreto legislativo n. 33 del 2013, ma l'eventuale modifica può essere adottata con proprio atto dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)⁴⁹.

A titolo esemplificativo, se un cittadino vuole consultare il piano delle *performance* di una Pubblica Amministrazione che rientra nelle disposizioni del decreto legislativo n. 33 del 2013⁵⁰, egli deve poter reperire la documentazione direttamente nel sito *web* istituzionale dell'Amministrazione stessa. Infatti, *“ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale nella sezione «Amministrazione trasparente» di cui all'articolo 9 (...) b) il Piano e la Relazione di cui all'art. 10 del d.lgs. 150/2009”* (cd. Piano della performance e Relazione sulla performance)⁵¹. Questi documenti devono essere tempestivamente pubblicati e resi disponibili nel sito istituzionale dell'amministrazione⁵², al link: Amministrazione trasparente > Performance > Piano della

⁴⁷ DONINI V.M., *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, op. cit., pp. 58 ss.

⁴⁸ Par. 2.2 della delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016, recante *“Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'Art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013”*.

⁴⁹ Art. 48, commi 2 e 3, d.lgs. n. 33 del 2013.

⁵⁰ Art. 2-bis, d.lgs. n. 33 del 2013.

⁵¹ Art. 10, comma 8, d.lgs. n. 33 del 2013.

⁵² Art. 8, comma 1, d.lgs. n. 33 del 2013.

performance e Relazione sulla performance, come specificato nell’*“Albero della Trasparenza”*, approvato, nell’allegato 1, della deliberazione ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016⁵³.

A fronte di un obbligo di pubblicazione non rispettato dalla Pubblica Amministrazione, il cittadino ha il diritto di fare un accesso civico *“semplice”* tramite un’istanza al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) richiedendo la pubblicazione di dati, documenti o informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria⁵⁴. In seguito alla richiesta di accesso, il procedimento deve concludersi entro trenta giorni senza che sia previsto il coinvolgimento di eventuali controinteressati. Infatti, il legislatore, prevedendo un obbligo di pubblicazione, ha già valutato a monte la prevalenza delle ragioni della pubblicità su quelle della riservatezza dei dati. Il RPCT solleciterà e vigilerà che l’ufficio competente provveda tempestivamente alla pubblicazione di dati, informazioni e documenti nella sottosezione specifica della sezione Amministrazione Trasparente. Una volta che la pubblicazione è avvenuta, il RPCT comunicherà al cittadino richiedente l’adempimento dell’ufficio mediante invio del collegamento ipertestuale che farà accedere direttamente alla consultazione dell’atto o documento⁵⁵. È evidente che l’accesso civico semplice consente la pubblicazione, prima non avvenuta, nel sito *web* istituzionale della Pubblica Amministrazione di dati, documenti ed informazioni che devono essere necessariamente in formato aperto (cd. *open data*), interoperabili e riutilizzabili da chiunque e liberamente⁵⁶. Quindi i dati resi pubblici, anche a seguito di richieste di accesso, possono essere non solo consultabili, ma anche riutilizzati e rielaborati per qualsiasi finalità consentita (analisi, ricerca, studio, lavoro, etc.) ma nel rispetto delle norme indicate⁵⁷ e senza ulteriori restrizioni diverse dall’obbligo di citare la fonte e di rispettarne l’integrità. In tal modo, la richiesta del cittadino contribuisce a migliorare ed aggiornare le obbligatorie pubblicazioni nel sito *web* istituzionale, consentendo anche all’Amministrazione di verificare e monitorare successivamente l’interesse da parte degli utenti circa i dati pubblicati.

⁵³ Delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016, recante *“Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”*.

⁵⁴ Art. 5, comma 3, lett. d), d.lgs. n. 33 del 2013.

⁵⁵ Art. 5, comma 6, d.lgs. n. 33 del 2013.

⁵⁶ Art. 7, d.lgs. n. 33 del 2013.

⁵⁷ Decreto legislativo n. 36 del 24 gennaio 2006 recante norme in materia di *“Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico”*; Decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 recante norme in materia di *“Codice dell’amministrazione digitale”*; Decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003 recante norme in materia di *“Codice in materia di protezione dei dati personali, 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”*.

In caso di ritardo o di mancata risposta da parte del RPCT, seppure la norma non lo menzioni espressamente, ANAC ritiene⁵⁸ che possa applicarsi il potere sostitutivo previsto dall'art. 2, comma 9-bis della legge n. 241 del 1990. Tale norma prevede un soggetto, individuato tra le figure apicali della stessa Amministrazione, competente ad esercitare il potere sostitutivo in caso di inerzia dell'ufficio inadempiente. Qualora persista l'inerzia sia del RPCT che del titolare del potere sostitutivo, il richiedente può ricorrere di fronte al Giudice amministrativo ai sensi dell'art. 116 del c.p.a.⁵⁹.

L'art. 43 del d.lgs. n. 33 del 2013 attribuisce compiti di vigilanza per l'attuazione di tali obblighi di pubblicazione al Responsabile per la prevenzione della corruzione⁶⁰ che svolge, di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza (RPCT). Egli può segnalare all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e, nelle fattispecie casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione. Mentre, l'interessato può effettuare una segnalazione all'ANAC, che è competente, ai sensi dell'articolo 45 del decreto legislativo n. 33 del 2013, alla vigilanza sugli obblighi di pubblicazione.

Gli articoli 46 e 47 del decreto legislativo n. 33 del 2013 stabiliscono, infine, responsabilità e sanzioni specifiche in caso di violazione di determinati obblighi di pubblicazione, di accesso civico e di trasparenza.

Si è rilevato, che a fronte di un'iniziale impreparazione delle pubbliche amministrazioni che si sono trovate a dover porre in essere numerose e nuove attività, tra l'altro ai sensi della clausola di invarianza finanziaria dell'art. 51 del decreto legislativo n. 33 del 2013⁶¹ *“con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”*, in virtù di alcuni chiarimenti normativi e dallo sviluppo nel tempo di un *expertise* da parte del personale addetto all'accesso delle varie Amministrazioni, si sono determinati notevoli progressi nell'attuazione della trasparenza, anche soprattutto come strumento di prevenzione di corruzione⁶².

Dunque, l'accesso civico semplice può configurarsi come uno strumento *“correttivo”* in capo ai cittadini verso l'inadempimento della Pubblica Amministrazione, ma allo stesso tempo

⁵⁸ Par. 9, Parte 3, delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016.

⁵⁹ Decreto legislativo n. 104 del 2 luglio 2010 recante norme in materia di *“Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo”*.

⁶⁰ Di cui all'art. 1, comma 7, legge n. 190 del 2012.

⁶¹ Come imposto dall'articolo 2, legge delega n. 190 del 2012.

⁶² SAVINI G., Il percorso di modernizzazione in materia di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza amministrativa, op. cit., pp. 21 ss.

assume anche un connotato “*altruistico*” in contrapposizione alla dimensione strumentale o difensiva dell’accesso “documentale”⁶³.

⁶³ DONINI V.M., *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, op. cit., p. 64.

CAPITOLO II

Le esperienze dell'accesso civico nei vari Paesi, in una prospettiva comparata

1. *L'esperienza svedese*

La Svezia è nota per la sua legislazione avanzata in materia di trasparenza e accesso alle informazioni pubbliche. La prima e principale legge svedese che ha regolato questa materia è *The Freedom of the Press Act (Tryckfrihetsförordningen)*⁶⁴, che è stata introdotta nel 1766. A tal riguardo, va precisato che la Costituzione svedese non ha un corpus unico, ma è formata da quattro leggi fondamentali: *The Instrument of Government (Regeringsformen)* del 1719, *The Act of Succession (Successionsordningen)* del 1810, *The Freedom of the Press Act (Tryckfrihetsförordningen)* appunto del 1766 ed infine la legge più recente *The Fundamental Law on Freedom of Expression (Yttrandefrihetsgrundlagen)* del 1991.

Pertanto, l'esperienza in materia di trasparenza da parte dell'ordinamento svedese è di lunga data, inserita nel corpus costituzionale e legata alla cultura del Paese. Ciò, a differenza dell'ordinamento italiano ove era insita la segretezza degli atti della Pubblica Amministrazione e il principio della trasparenza ha visto la sua attuazione per tappe, con legislazione ordinaria e solo ad iniziare dalla legge n. 241 del 1990.

La disposizione svedese più di interesse è quella relativa alla libertà di stampa, poiché il legislatore aveva inteso la trasparenza esercitabile solo grazie ad un effettivo diritto di accesso generalizzato e strettamente collegato con la libertà di stampa. Il principio sottostante questa scelta sta nella concezione in base alla quale solo con un garantito diritto di accesso a dati e documenti delle Amministrazioni si può realizzare uno scambio di opinioni ed informazioni essenziali per tutelare la libertà di espressione e di stampa. Perciò, i giornalisti dovevano utilizzare questo istituto di trasparenza al fine di diffondere e divulgare le informazioni ai cittadini⁶⁵. Nel dettaglio, la norma affronta principalmente quattro temi: la libertà di stampa; il diritto dei cittadini di accedere a documenti ufficiali, verbali, relazioni e altri tipi di informazioni detenute dal governo e dalle autorità pubbliche; la responsabilità delle autorità pubbliche nei confronti dei cittadini; il principio

⁶⁴ *Freedom of the Press Act – FOIA: His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press.*

⁶⁵ SAVINO M., *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, in *Diritto Amministrativo*, 3, 2019, pp 454 e 491.

della trasparenza. Infatti, il principio di accesso ai documenti pubblici (*Offentlighetsgrundsatsen*) è stato sin da subito elemento centrale e difeso dalla legislazione statale successiva⁶⁶. Inoltre, le autorità sono tenute a essere trasparenti nelle loro azioni e decisioni e devono rendere pubblici i loro documenti e le loro deliberazioni, a meno che vi siano ragioni legali valide per mantenere segrete alcune informazioni. La *Freedom of the Press Act* è stata più volte emendata dal 1776 ad oggi, ma l'idea di una comunità di cittadini aperta e partecipe è stata sempre presente. In particolare, “Ciascuno ha diritto al libero accesso ai documenti ufficiali, al fine di favorire il libero scambio di opinioni, disponibilità di informazioni complete e di divulgare informazioni altrui”⁶⁷. Inoltre, l'accesso ai documenti ufficiali può essere negato per: “1) la sicurezza nazionale ed estera, relazioni fra la Svezia e paesi o organizzazioni estere; 2) la politica fiscale centrale, monetaria e valutaria del regno; 3) l'attività ispettiva di controllo e supervisione di una autorità pubblica; 4) la prevenzione e repressione del crimine; 5) l'interesse economico delle istituzioni pubbliche; 6) la protezione dei dati personali ed economici dei privati cittadini; 7) la conservazione di specie animali e vegetali”⁶⁸. Per documento si intende “qualsiasi materiale scritto o visuale o registrazione che possa essere letto, ascoltato o altrimenti compreso l'utilizzo di dispositivi tecnici”⁶⁹. Mentre, un documento si considera ufficiale nel momento in cui “esso è detenuto da un'autorità pubblica o (...) da questa è stato ricevuto o trasmesso ad altro soggetto”⁷⁰.

Perciò, la legislazione svedese collega da sempre la disciplina dell'accesso ai documenti e alle informazioni con l'esercizio di libertà e di diritti fondamentali, in particolare quelli della libertà di espressione e di partecipazione in modo informato alla vita pubblica, anche controllando l'operato della Pubblica Amministrazione. Invece, in Italia questi aspetti si sono affermati solo recentemente.

La rilevanza del contenuto normativo circa l'accesso dei cittadini ai documenti ufficiali emerge anche dalla disposizione relativa alla tempestività della risposta. Infatti, la legge non stabilisce un termine preciso entro il quale rispondere alla richiesta di accesso, ma prevede che “la persona, che intende esaminare un documento ufficiale al quale il pubblico ha accesso, è nella possibilità di farlo immediatamente o il più presto possibile nel luogo in cui è detenuto, e gratuitamente, in forma tale che possa essere letto, ascoltato o altrimenti compreso”⁷¹. Sulla questione dei tempi di risposta è intervenuto con varie decisioni il Mediatore svedese (*Riksdagens*

⁶⁶ SCIASCIA G., Svezia, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 226 ss.

⁶⁷ Art. 1, Capo II, *Freedom of the Press Act – FOPA*.

⁶⁸ Art. 2, Capo II, *Freedom of the Press Act – FOPA*.

⁶⁹ Art. 3, Capo II, *Freedom of the Press Act – FOPA*.

⁷⁰ Art. 4, Capo II, *Freedom of the Press Act – FOPA*.

⁷¹ Art. 15, Capo II, *Freedom of the Press Act – FOPA*

justitieombudsman)⁷². Il Mediatore svedese è un'autorità indipendente di vigilanza nominata dal Parlamento, la cui funzione principale è di controllare che le autorità pubbliche, sia statali che locali, rispettino la Costituzione in materia di imparzialità ed obiettività e che non violino le libertà fondamentali e i diritti dei cittadini. L'attività del Mediatore svedese si conclude con una decisione che non è giuridicamente vincolante, ma nella cultura amministrativa svedese ricevere una censura dal Mediatore è considerato “*umiliante*”⁷³. Ebbene, il Mediatore svedese è intervenuto con varie decisioni che hanno stabilito la necessità della più celere risposta da parte delle Autorità pubbliche verso il cittadino⁷⁴. Quest'ultimo deve essere nella possibilità di accesso al documento richiesto nella stessa giornata dell'istanza se questo è immediatamente disponibile e accessibile, mentre in pochi giorni per istanze specifiche e particolari che prevedono altri interessi pubblici e/o privati che possono confliggere o che riguardano una grande quantità di dati richiesti.

Dal punto di vista dell'accesso ai documenti pubblici, una volta analizzato il provvedimento costituzionale del *Freedom of the Press Act*, è necessario considerare la disciplina di rango sub-costituzionale del *Public Access to Information and Secrecy Act* – PAISA (*Offentlighetsoch sekretesslagen*)⁷⁵, di cui alla legge n. 40 del 30 giugno 2009. Tale legge, riguardante la trasparenza e la riservatezza dei documenti, ha modificato la materia in oggetto con un corpus armonico di norme relativamente a tre settori di intervento. In primo luogo, il PAISA delimita gli ambiti della libertà di espressione per i funzionari pubblici, prevista dall'*Instruments of Government* e dalla *Fundamental Law on Freedom of Expression*. Inoltre, si regola, tramite degli obblighi di confidenzialità, quali tipologie di informazioni possono essere condivise dai funzionari pubblici. Infine, vi è una disciplina delle eccezioni al principio di accesso alle informazioni e ai documenti pubblici.

Il PAISA prevede tre tipologie di accesso e conoscenza delle informazioni: in primis, come già richiamato, vi è un diritto esteso a tutti i cittadini di accedere a documenti ufficiali delle autorità pubbliche, che possono essere sia locali che statali. In aggiunta, le informazioni possono essere conosciute anche mediante comunicazioni di dati e informazioni direttamente da chi lavora all'interno dell'Amministrazione, quindi dagli stessi funzionari pubblici, a soggetti al di fuori della loro unità lavorativa. A tal punto, viene riconosciuto il diritto personale per i funzionari pubblici di divulgare e condividere informazioni e notizie anche tramite l'uso dei *media*. Come terzo modo di

⁷² Le funzioni analitiche del Mediatore svedese (*Riksdagens justitieombudsman*) sono indicate al link: <https://www.jo.se/en/>.

⁷³ MEO G., *Il diritto di accesso de jure e de facto in una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, Osservatorio sulla Trasparenza, 2021, p. 247.

⁷⁴ Decisioni del Mediatore, JO 1981/82, JO 1986/87, JO 2002/03.

⁷⁵ Si vedano i lavori preparatori delle disposizioni costituzionali sull'accesso pubblico ai documenti ufficiali, relazione del Comitato per l'accesso ai documenti pubblici e la segretezza – SOU 1975:22 *betänkande av offentlighets – och sekretesslagstiftningskommittén*.

accesso pubblico alle informazioni vi è la possibilità di assistere ai lavori dei tribunali e a quelli delle assemblee legislative statali e locali.

È anche utile conoscere in quali modalità si bilanciano i possibili interessi confliggenti di trasparenza e riservatezza. Infatti, come spiegato in precedenza, questi sono i due principi cardine della legge n. 400 del 2009. Vi sono dei limiti assoluti previsti dal PAISA per i quali la legge stessa prevede la riservatezza e l'impossibilità di accesso da parte dei cittadini. Invece, negli altri casi è necessario il c.d. *harm test* (test del danno o del pregiudizio) per effettuare un bilanciamento tra l'interesse della trasparenza e l'interesse della segretezza. La ponderazione degli interessi dipende da come è formulata l'ipotesi di segretezza. Così, alcune disposizioni mettono in primo piano la trasparenza, partendo dal presupposto che l'interesse alla divulgazione abbia precedenza sull'interesse alla riservatezza: in tali casi le norme contengono l'espressione "*se si può presumere*" che la divulgazione delle informazioni non arrechi danno allo Stato o ad un privato (soglia bassa). Invece, altre disposizioni sono formulate in maniera da porre l'accento sulla segretezza, partendo dal presupposto che l'interesse della segretezza abbia precedenza sull'interesse alla divulgazione: in tali casi le norme contengono l'espressione "*se non è chiaro*" che l'informazione può essere diffusa senza arrecare danno allo Stato o ad un privato (soglia alta)⁷⁶.

Così, le autorità pubbliche, quando effettuano il test del danno, sono tenute a far prevalere la riservatezza dell'informazione solo se sia necessario per salvaguardare uno degli interessi che hanno portato all'adozione della disposizione sulla segretezza. Quindi, in Svezia, mediante il principio della proporzionalità, vi è un bilanciamento tra la necessità di divulgare informazioni relative a documenti ufficiali e il sacrificio che si provoca verso soggetti, sia pubblici che privati, portatori di interessi contrapposti⁷⁷.

Insomma, sebbene la trasparenza sia un principio costituzionale e presente in Svezia sin dal 1766, vi è comunque un forte riconoscimento del valore della riservatezza di informazioni che possono coinvolgere sia le questioni di Stato che le questioni sensibili ad un privato cittadino, come avviene sostanzialmente in maniera simile in Italia.

In conclusione, la fama della libertà di accesso dell'ordinamento svedese è effettiva e reale, seppure vi siano anche delle critiche circa alcuni aspetti lacunosi, quali ad esempio rischi di eccessi ed una mancata chiara previsione riguardo al bilanciamento tra accesso e segretezza⁷⁸.

Resta il fatto che il modello svedese sull'accesso dovrebbe essere preso come riferimento anche in Italia, soprattutto dal punto di vista culturale ai fini di una partecipazione democratica alla vita sociale e pubblica del Paese. Può anche segnalarsi che nell'ordinamento svedese, la decisione

⁷⁶ BOHLIN A., *Offentlighetsprincipen*, Stoccolma, Norstedts Juridik 2015, pp. 176 ss.

⁷⁷ MEO G., *Il diritto di accesso de jure e de facto in una prospettiva comparata*, op. cit., p. 248.

⁷⁸ SCIASCIA G., *Svezia*, op. cit., p. 240.

di rendere trasparente un dato, un documento e un'informazione viene assunta sulla base di quanto già indicato nelle leggi che devono contenere, come abbiamo visto, specifiche locuzioni che indirizzano l'operatore se dare la priorità alla trasparenza o alla segretezza. Invece, nell'ordinamento italiano questo procedimento viene svolto caso per caso dalla singola Amministrazione sulla base, in particolare, della legislazione vigente e di disposizioni di *soft law*. Inoltre, il Mediatore svedese può sollecitare la tempistica delle risposte delle Amministrazioni alle richieste di accesso civico generalizzato da parte del cittadino. Ciò a differenza dell'ordinamento italiano, dove è previsto un termine, e difficilmente le Amministrazioni rispondono anche in giornata o in pochi giorni come in Svezia.

2. *Il Freedom of information act (FOIA) degli Stati Uniti*

Nell'ambito della democrazia americana, il *Freedom of Information Act* (FOIA) sorge “quasi come un sinonimo di trasparenza”⁷⁹, illuminando le attività della Pubblica Amministrazione a vantaggio di un pieno diritto dei cittadini di conoscere i dettagli delle azioni governative. Il FOIA, conosciuto come Legge sulla Libertà di Informazione, è stato approvato dal Congresso degli Stati Uniti e promulgato dal Presidente Lyndon B. Johnson il 4 luglio 1966. Il FOIA è stato oggetto di diverse revisioni nel corso degli anni per adattarlo alle mutevoli esigenze e alle nuove sfide. Tale provvedimento rappresenta un pilastro fondamentale per la partecipazione civica, l'*accountability*, la prevenzione della corruzione e il controllo diffuso⁸⁰.

La disciplina del diritto di accesso del cittadino è presente nella Costituzione federale statunitense, poiché il *right to know* è un elemento essenziale sia in materia di pubblicità degli atti della Camera dei Rappresentanti e del Senato e dei bilanci pubblici che per garantire le libertà costituzionali di espressione e di stampa⁸¹. A tal fine, la Corte Suprema ha affermato che il diritto di accesso alle informazioni limita la corruzione negli Stati Uniti e responsabilizza i governanti di fronte ai cittadini (c.d. *accountability*)⁸².

Il FOIA è il simbolo della fiducia nella cittadinanza informata e attiva, offrendo un meccanismo attraverso il quale i cittadini possono esercitare il loro diritto di accesso alle

⁷⁹ CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, op. cit., p. 198.

⁸⁰ SANDULLI A., *La trasparenza amministrativa e l'informazione dei cittadini*, in NAPOLITANO G. (a cura di), *Diritto Amministrativo Comparato*, Milano, 2007, pp. 158 ss.

⁸¹ Art. 1, Sezioni V – IX, *Costituzione degli Stati Uniti*: “Each House shall keep a journal of its proceedings, and from time to time publish the same, excepting such parts as may in their judgment require secrecy” – “No money shall be drawn from the Treasury but in consequence of appropriations made by law; and a regular statement and account of the receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time; I Emendamento, *Costituzione degli Stati Uniti*: “Congress shall make no law (...) abridging the freedom of speech or of the press (...)”, al link: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution>.

⁸² CARBONARA L., *Stati Uniti*, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 96.

informazioni governative. Questa legge è stata concepita per contrastare il segreto eccessivo e promuovere una cultura di trasparenza, consentendo ai cittadini di monitorare l'operato del governo e garantire sempre che il potere rimanga responsabile.

Gli aspetti appena citati evidenziano le similitudini del FOIA americano con il modello svedese sopra esaminato.

Una delle caratteristiche distintive del FOIA americano è la sua portata inclusiva. In effetti, *any person*, cittadino o straniero, può presentare una richiesta di accesso alle informazioni. Inoltre, non viene considerato dirimente che il richiedente sia portatore di un interesse diretto e concreto, bensì la legge permette a chiunque di avere accesso agli atti pubblici, dei quali è consentita la consultazione e la stampa. La portata ampia dell'accesso civico generalizzato statunitense emerge anche nei contenuti. È sufficiente considerare la possibilità in capo al richiedente di fare accesso, oltre che ai documenti amministrativi, anche a qualsiasi tipo di informazione detenuta dalla Pubblica Amministrazione. Questa “*democratizzazione dell'accesso*” alle informazioni permette a giornalisti, accademici, organizzazioni della società civile e semplici cittadini di agire come protagonisti attivi della *res publica*, richiedendo l'accesso a documenti e dati che altrimenti potrebbero rimanere nascosti agli occhi del pubblico.

Questa legge ha avuto un impatto profondo su come i cittadini interagiscono con il governo e come i giornalisti svolgono il loro ruolo di guardiani dell'interesse pubblico. Infatti, le previsioni normative contenute nel FOIA sono state spesso definite come l'arma segreta dei giornalisti investigativi. Attraverso questo strumento, essi possono controllare prassi e rapporti che si instaurano tra i politici e tra i funzionari, esaminare procedimenti governativi ed esporre eventuali scandali. Dal *Watergate*⁸³ al più recente giornalismo investigativo, il FOIA ha svolto un ruolo essenziale nel rendere conto delle azioni governative e nell'assicurare che il potere non rimanga al riparo dagli occhi critici del pubblico⁸⁴; ciò è avvalorato dai premi *Pulitzer*⁸⁵ assegnati ai giornalisti

⁸³ Il *Watergate* è un noto scandalo che ha scosso gli Stati Uniti nel 1972, portando alle richieste di *impeachment* e alle dimissioni del Presidente Richard Nixon. Questo scandalo ebbe origine da intercettazioni abusive effettuate nel quartier generale del Comitato Nazionale Democratico da individui affiliati al Partito Repubblicano, di cui Nixon stesso faceva parte. Durante i due anni di scandalo, emerse l'abuso di potere da parte dell'amministrazione Nixon nel tentativo di neutralizzare l'opposizione politica, compresi i movimenti pacifisti contrari alla guerra in Vietnam e il Partito Democratico. Il nome “*Watergate*” deriva dal complesso di edifici a Washington, incluso il *Watergate Hotel*, dove furono compiute le intercettazioni che portarono allo scoppio dello scandalo.

⁸⁴ CARLONI E., *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Diritto Amministrativo*, 3, 2019, pp. 508-509.

⁸⁵ “Il Premio Pulitzer Prestigioso premio annuale statunitense per il giornalismo [...] assegnato a partire dal 1917 da una giuria che fa riferimento alla Scuola di giornalismo e agli azionisti della Columbia University di New York. È originato da un lascito del giornalista e politico statunitense J. Pulitzer (1847-1911), fondatore della scuola di giornalismo di quella università. Considera 21 categorie che riguardano varie professioni legate al mondo dell'informazione (fotoreporter, reporter internazionali, commentatori politici,

investigativi che hanno utilizzato gli strumenti del FOIA per inchieste anche in materia di corruzione. Può segnalarsi l'importanza e il prestigio del giornalismo investigativo negli USA assai più rilevante rispetto all'Italia.

Ovviamente, il FOIA viene utilizzato non soltanto per il giornalismo investigativo, ma anche da altri soggetti che traggono benefici e vantaggi dalla conoscibilità delle informazioni in possesso delle Amministrazioni Pubbliche. In effetti, vi sono le organizzazioni e associazioni di cittadini portatori di particolari interessi che utilizzano il FOIA per monitorare le attività e le decisioni del governo federale, potendo conoscere, per esempio, informazioni su contratti governativi, decisioni di politica pubblica e relazioni finanziarie. In seguito, questi gruppi di interesse e organizzazioni della società civile utilizzano queste informazioni pertinenti alle loro cause e campagne per sostenere o contestare politiche governative, esporre irregolarità o far luce su questioni di interesse pubblico.

Deve poi rilevarsi che l'ambito di applicazione del FOIA americano è prettamente relativo al potere esecutivo federale, con un'interpretazione ampia del termine *agency* che arriva a coinvolgere ed includere le centodiciassette amministrazioni federali. Però, dal FOIA viene esclusa la possibilità di accedere alle informazioni relative alle attività del potere legislativo, quindi il Congresso, e del potere giudiziario, cioè le Corti federali. In particolare, il diritto di accesso è disciplinato da un doppio livello di tutela di rango legislativo: sia dal FOIA a livello federale sia dalle singole legislazioni dei cinquanta Stati federati. Perciò, vi è una normativa di dettaglio specifica e diversa che riguarda le amministrazioni statali e locali⁸⁶.

La richiesta di accesso non ha un modello preimpostato, ma è sufficiente che questa venga inviata al funzionario designato dall'Amministrazione alla ricezione delle istanze. Va considerato che ogni agenzia governativa ha un cospicuo personale che si occupa di trasparenza sotto diversi aspetti, da colui che fornisce informazioni circa le istanze, al funzionario competente circa eventuali reclami, fino ad arrivare al dirigente responsabile dell'effettiva attuazione della disciplina relativa alla trasparenza⁸⁷. A tal fine, la normativa statunitense, a differenza di quella svedese con l'intervento del Mediatore, prevede un termine prestabilito di venti giorni per rispondere alla richiesta di accesso, sia in senso favorevole che sfavorevole. Peraltro, in casi di particolare complessità è prevista la possibilità della proroga dei termini per ulteriori dieci giorni. Se il termine

critici), [...], Treccani, Enciclopedia Online, al link: <https://www.treccani.it/enciclopedia/premio-pulitzer/>. In particolare, per ciò che riguarda la classifica del giornalismo investigativo si rimanda al link: <https://www.pulitzer.org/prize-winners-by-category/206>.

⁸⁶ MAGRI M., *La trasparenza "oltre il FOIA". Attualità e limiti del modello statunitense*, in GARDINI G. – MAGRI M., (a cura di), *Il FOIA italiano; vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, Maggioli Editore, 2019, pp. 89 ss.

⁸⁷ SAVINO M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale Diritto Amministrativo*, 8-9, 2013, p. 798.

previsto decorre senza alcun riscontro, il cittadino può rivolgersi all'autorità giudiziaria, che solo in casi eccezionali può concedere all'Amministrazione un ulteriore margine di tempo per rispondere⁸⁸.

Inoltre, vi è la possibilità di consultare documenti e informazioni, anche senza richiesta di accesso, tramite le *FOIA reading rooms*. All'origine, le *FOIA reading rooms* erano solamente spazi fisici istituiti dalle agenzie governative degli Stati Uniti in conformità con il FOIA. Questi spazi hanno la funzione di fornire al pubblico l'accesso a determinati documenti e informazioni detenuti dalle *agency* che sono stati resi disponibili in base alle richieste FOIA. Dopo la riforma del 1996, le agenzie governative possono ospitare queste *reading rooms*, oltre che fisicamente all'interno dei propri uffici, anche *online* con le *Electronic reading rooms*. Pertanto, quest'ultime permettono ai cittadini di visualizzare e scaricare i documenti. Le *FOIA reading rooms* sono parte integrante degli sforzi di trasparenza e accesso alle informazioni da parte degli Stati Uniti e offrono ai cittadini un modo per consultare documenti di interesse pubblico senza dover necessariamente avviare il processo di richiesta FOIA.

Oltre a questa possibilità di consultare, fisicamente o virtualmente, dei documenti dell'Amministrazione, il FOIA prevede l'obbligo di ulteriori pubblicazioni. In particolare, si prevede l'obbligo di pubblicità attiva nel *Federal Register* (l'equivalente della Gazzetta ufficiale italiana) per le informazioni riguardanti l'organigramma, le modalità di funzionamento, le regole procedurali interne e gli atti dell'Amministrazione.

In aggiunta, vi sono anche altre forme di pubblicità attiva nei propri siti *web* come quella relativa ai pareri definitivi, alle decisioni prese in seguito a dei procedimenti amministrativi e agli atti di *policy* adottati dall'Amministrazione. Ulteriormente, è prevista la pubblicazione del materiale richiesto e concesso dopo tre istanze di accesso identiche. In quest'ultimo caso, la Pubblica Amministrazione permette la consultazione più agevole delle informazioni in una specifica sezione (*frequently requested records*) del proprio sito *web*.

Assai rilevante nell'ordinamento americano è la disponibilità di dati statistici aggregati, in attuazione degli obblighi di trasparenza, che consente una concreta accessibilità e utilizzabilità dei dati ai fini della partecipazione attiva da parte dei cittadini. La messa a disposizione di dati statistici aggregati è un aspetto non sussistente in Italia e potrebbe essere un modo per migliorare l'accesso anche nell'ordinamento italiano.

Nonostante vi sia un'ampia disponibilità di usufruire delle informazioni in possesso delle agenzie americane, va precisato che, comunque, vi sono delle eccezioni alla divulgazione previste dalla legge. Ma l'onere della prova di questi limiti all'accesso dei cittadini ricade nella stessa amministrazione, la quale ne deve dimostrare la presenza in concreto. In particolare, il FOIA

⁸⁸ CARBONARA L., *Stati Uniti*, op. cit., p. 98.

prevede che tutti i documenti in possesso delle agenzie di stato debbono essere messi a disposizione del pubblico salvo le seguenti eccezioni: *“1. I documenti classificati come segreti nell’interesse della difesa nazionale e della politica estera. 2. I documenti riguardanti le sole regole e pratiche del personale interno. 3. I documenti esentati da altri particolari statuti. 4. I documenti riguardanti segreti commerciali, informazioni commerciali e finanziarie riservate, ottenute da una persona che ha il privilegio di conoscerle. 5. I documenti riguardanti lettere o memorandum di natura confidenziale scambiate tra agenzie governative o all’interno delle stesse, salvo determinate circostanze. 6. I documenti strettamente personali, come cartelle mediche, la cui divulgazione costituirebbe una violazione ingiustificata e manifesta della vita privata. 7. Documenti di indagine finalizzati ad un law enforcement. 8. I Documenti contenenti esami, operazioni o rapporti concernenti le istituzioni finanziarie. 9. I Documenti contenenti informazioni geologiche geofisiche e dati, tra cui mappe, in materia di pozzi”*⁸⁹.

È importante anche segnalare che le istituzioni americane stanziavano ingenti risorse per la macchina amministrativa del FOIA, sia in termini di personale specificatamente impiegato nelle attività del FOIA, che di risorse finanziarie e strumentali dedicate. In tal senso, pure il sistema italiano dovrebbe adeguatamente investire personale e risorse per una migliore attuazione dell’accesso.

Il modello americano in materia di accesso è sicuramente molto avanzato ma vi sono anche alcuni aspetti critici, quali ad esempio: l’eccessivo costo imposto da alcune amministrazioni per l’accesso ai documenti; i tempi talvolta lunghi nella risposta alle richieste, quale conseguenza del potere di dilazione che hanno le amministrazioni; la distorsione derivante dall’utilizzo prevalente del FOIA da parte di società specializzate nella commercializzazione dei dati. In questi ultimi anni, a seguito soprattutto della normativa antiterrorismo derivata dagli attentati dell’11 settembre 2001, vi è stata, poi, un’estensione delle eccezioni e delle deroghe all’accesso⁹⁰.

Infine, va evidenziato che, in ogni caso, il sistema americano di accesso civico è stato la fonte di ispirazione per tutti gli Stati, compresa l’Italia, che hanno deciso di intraprendere il principio dell’amministrazione come una *“casa di vetro”* mediante una simile disciplina normativa⁹¹. Oltre alle differenze già sopra riportate rispetto all’ordinamento italiano, può segnalarsi che negli Stati Uniti la Corte Suprema ha considerato l’istituto dell’accesso civico generalizzato come strumento fondamentale per prevenire possibili fenomeni corruttivi e per

⁸⁹ FOIA, 5 U.S.C. Par. 552, (b) al link: <https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552>.

⁹⁰ Vedi il Patriot Act del 2001, l’Homeland Security Act del 2002 e i memorandum governativi.

⁹¹ SAVINO M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, op. cit., pp. 795-796; CARBONARA L., *Stati Uniti*, op. cit., p. 93.

rendere il potere pubblico realmente *accountable*, come similmente avvenuto in Italia seppure con notevole ritardo.

3. *Gli altri Paesi europei e l'Unione Europea*

3.1. *Francia*

In Francia, l'accesso civico dei cittadini e l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi erano originariamente disciplinati attraverso due specifiche normative, la *Loi n. 78-753 du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs* (comunemente conosciuta come "*Loi CADA*" - *Commission d'accès aux documents administratifs*) e la *Loi n. 79-587 du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs*, poi confluite nel Codice del 2015, *Code des relations entre le public et l'administration*⁹². Tali norme sono state aggiornate nel corso degli anni per adeguarle ai cambiamenti della società e allo sviluppo della digitalizzazione.

Dal punto di vista soggettivo, l'accesso può essere richiesto da chiunque. Il soggetto richiedente non è tenuto, di regola, a dimostrare la sussistenza di un determinato interesse. Neppure deve fornire dettagli sul proprio status, poiché la richiesta può essere effettuata sia da cittadini francesi che da quelli stranieri. Per quanto riguarda l'ambito oggettivo dell'accesso, la norma dà una definizione di "*documenti amministrativi suscettibili di accesso*"⁹³ e viene precisato che tutti gli atti indicati sono accessibili a prescindere dalla loro data di adozione.

In ogni caso, sono stabilite delle eccezioni all'accesso, sia dal lato oggettivo che da quello soggettivo. Per ciò che concerne le prime, trattasi di atti tassativamente indicati, tra i quali vi sono i pareri del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi, alcuni documenti di autorità indipendenti e documenti relativi a segreti di Stato e alla sicurezza nazionale. Mentre, le eccezioni soggettive restringono l'accesso solo ai soggetti interessati in presenza di atti che hanno determinati contenuti, quali ad esempio la tutela della *privacy*, la riservatezza in ambito medico e il segreto commerciale ed industriale.

A differenza del sistema italiano, dove dapprima era riconosciuto solo l'accesso qualificato e poi si è aggiunto nel 2013 l'accesso civico semplice e solo nel 2016 quello civico generalizzato, nel sistema francese l'accesso qualificato ha da sempre costituito un'eccezione, limitata ai casi indicati dalla legge rispetto all'accesso generalizzato. Ciò dimostra la differenza dell'evoluzione della

⁹² Adottato con *Ordonnance* n. 2015-1341 del 23 ottobre 2015 e *Décret* n. 2015-1342 del 23 ottobre 2015, entrato in vigore il 1 gennaio 2016.

⁹³ Documenti prodotti o ottenuti nel quadro delle funzioni di servizio pubblico da parte dello Stato francese, delle autorità territoriali, dagli Enti di diritto pubblico e dagli Enti di diritto privato che svolgono funzioni pubbliche (dossier, rapporti, circolari, studi, statistiche, etc.).

disciplina dell'accesso tra i due Paesi. In ottica comparativa, la disciplina francese individua con precisione le eccezioni all'accesso civico generalizzato, lasciando un ristretto margine di apprezzamento alle amministrazioni francesi. Invece, la disciplina italiana lascia un più ampio margine discrezionale all'amministrazione⁹⁴.

Per quello che riguarda il procedimento, la richiesta di accesso è presentata al Responsabile del procedimento di accesso designato dall'Amministrazione. Il silenzio dell'Amministrazione, decorso un mese dalla ricezione della domanda, equivale al rifiuto; invece, in caso di diniego esplicito l'Amministrazione è obbligata a motivare la sua decisione. Mentre, si evidenzia che nel sistema italiano il silenzio-rifiuto non è previsto per l'accesso civico generalizzato: infatti, la proposta di estendere tale meccanismo dell'accesso documentale anche all'accesso generalizzato è stata oggetto di parere negativo da parte del Consiglio di Stato⁹⁵.

Alla CADA, organismo indipendente che supervisiona in Francia l'applicazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, è possibile rivolgersi nei casi in cui l'Amministrazione nega l'accesso o la pubblicazione di un documento amministrativo o la consultazione degli archivi pubblici o la riutilizzazione delle informazioni pubbliche. La CADA rilascia un parere all'interessato e all'Amministrazione in questione, costituendo una condizione essenziale per promuovere eventualmente ricorso davanti agli organi giurisdizionali.

Le attività della CADA riguardano soprattutto la vigilanza sulle procedure relative all'accesso civico generalizzato e vengono esercitate mediante linee guida e pareri molto dettagliati. Così, si può affermare che il sistema della trasparenza in Francia sia chiaro ed efficiente. Ciò anche grazie alla presenza di un'autorità indipendente in grado – tramite un unico e comune *modus operandi* - di garantire un'ampia accessibilità di documenti e dati per tutte le amministrazioni pubbliche, mediante l'introduzione di forme di trasparenza reattiva avanzate e innovative⁹⁶.

In tal senso, l'istituzione di un'autorità con simili funzioni potrebbe essere presa da spunto anche nell'ordinamento italiano, vista la frammentazione delle competenze in materia di riesame delle istanze di accesso e di controllo dell'attuazione della trasparenza.

La legge francese indica gli atti che devono essere pubblicati *online*. Gli obblighi di pubblicazione sono funzionali a consentire l'accesso poiché, ove non sia possibile pubblicare l'atto per intero, devono essere resi noti i riferimenti al fine di permettere eventualmente l'accesso stesso.

⁹⁴ D'ALTERIO E., *Francia*, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 154 ss.

⁹⁵ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, parere 515/2016 del 24/02/2016 (numero affare 343/2016).

⁹⁶ CARLONI E. – PETTINARI G., *Obblighi di trasparenza e affirmative disclosure. La trasparenza oltre la libertà di informazione*, in GARDINI G. – MAGRI M. (a cura di), *Il FOIA italiano; vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, Maggioli Editore, 2019, pp. 181 ss.

Per concludere, deve segnalarsi un'ulteriore divergenza tra il sistema “trasparenza” francese e quello italiano. In Italia gli obblighi di pubblicazione e l'accesso civico sono stati collegati, tra l'altro, al perseguimento di finalità di anticorruzione e di integrità nel settore pubblico. Ciò è dimostrato dal fatto che l'impulso alla disciplina, di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013, è derivato dalla delega della legge “anticorruzione” n. 190 del 2012. Invece, in Francia la pubblicazione *online* e l'accesso agli atti non sono collegati normativamente alle medesime finalità, tanto che la CADA francese non si occupa per niente di anticorruzione, a differenza dell'ANAC italiana che vigila in materia di accesso civico.

3.2. Regno Unito

Per quanto riguarda il Regno Unito, sin dai primi anni Novanta vi fu un ampio dibattito pubblico circa la necessità di una compiuta trasparenza dell'azione amministrativa, che poi ha determinato l'emanazione il 30 novembre 2001 del *Freedom of Information Act*⁹⁷. Tale normativa è stata ben accolta, poiché promuoveva l'adozione della trasparenza, contrastando la cultura del segreto profondamente radicata nella tradizione inglese. Infatti, in precedenza vigeva il criterio della *secrecy rule* per l'azione amministrativa secondo il quale “*a good government is a closed government*”⁹⁸: per cui l'operato dell'apparato pubblico era segreto e non accessibile dall'esterno.

Ai sensi del FOIA, i cittadini britannici, ma anche i non cittadini o non residenti nel Regno Unito, hanno il diritto di richiedere informazioni a una vasta gamma di organismi pubblici, inclusi i dipartimenti governativi, i consigli locali, i servizi sanitari e le forze dell'ordine. In aggiunta, oltre alle amministrazioni pubbliche, la legge si applica anche a molte organizzazioni del settore privato che svolgono funzioni pubbliche. La nozione di informazione che può essere oggetto di accesso è indicata genericamente dal FOIA britannico quale “*informazione registrata in qualsiasi forma*”.

Le richieste di informazioni devono essere fatte per iscritto e le autorità pubbliche hanno il dovere di rispondere entro un limite di tempo di venti giorni. Tuttavia, la seconda parte del FOIA britannico indica il regime delle eccezioni, alcune definite assolute (ad esempio la *Security Service*, i *Court records* o le *Informations in confidence*) ed altre qualificate (come quelle inerenti i *Commercial interests*, le *International relations* o la *Crime prevention*). Tale distinzione è fondamentale poiché di fronte alle eccezioni assolute l'Amministrazione può decidere

⁹⁷ Il FOIA britannico è entrato in vigore solamente il 1 gennaio 2005 in Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord, anche a causa degli attentati dell'11 settembre 2001. Invece, il FOIA scozzese è stato approvato il 24 aprile 2002 ed è entrato in vigore il 1 gennaio 2005. Per le differenze dei due modelli, al link: <https://www.ed.ac.uk/information-compliance/guidance/information-legislation/foi/scotland-uk>.

⁹⁸ MEDDA R., *Il modello britannico tra right to know e public interest*, in GARDINI G. – MAGRI M., (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, Maggioli Editore, 2019, p. 141.

automaticamente di negare l'accesso in quanto la priorità dell'interesse protetto è già stata decisa a monte dal legislatore. Invece, in presenza di eccezioni qualificate l'Amministrazione deve applicare il *public interest test* al fine di accordare o negare l'accesso. Così, mediante tale test l'Amministrazione è chiamata ad effettuare un bilanciamento tra l'interesse alla diffusione con quello alla non ostensione, valutando caso per caso quale è più rilevante. Inoltre, il test del pregiudizio comporta una serie di passaggi che sono stati individuati dalla giurisprudenza britannica di *common law*.

Un aspetto critico del modello inglese è relativo al numero assai elevato di eccezioni, cioè ventitré, di cui otto assolute. Alcune di tali eccezioni sono assai ampie e generiche, come ad esempio la Sez. 29 (*The economy*), la Sez. 35 (*Formulation of government policy*), la Sez. 36 (*Prejudice to effective conduct of public affairs*), la Sez. 40 (*Personal information*) e la Sez. 43 (*Commercial interests*). In particolare, le Amministrazioni hanno rigettato diverse richieste di accesso, con riferimento all'eccezione *Formulation of government policy*, sulla base del vago tenore letterale della norma. A fronte di tali dinieghi, la giurisprudenza è intervenuta spesso in modo favorevole alle istanze di accesso⁹⁹.

Se una richiesta di informazioni viene respinta o non viene data risposta entro il termine previsto, i richiedenti hanno il diritto di presentare reclamo all'*Information Commissioner's Office* (ICO), un organismo indipendente incaricato di far rispettare le leggi sulla protezione dei dati e sull'accesso alle informazioni nel Regno Unito. L'ICO può esaminare i reclami e, se necessario, prendere provvedimenti nei confronti delle amministrazioni pubbliche inadempienti. Inoltre, tale organismo svolge un ruolo chiave nell'ambito del sistema dell'accesso britannico, un po' come il CADA in Francia. Si ribadisce, pertanto, l'importanza di avere anche in Italia una struttura con poteri e funzioni similari. Inoltre, le decisioni dell'ICO sono impugnabili davanti ai *Tribunals* e, quindi alle *Courts*.

In Gran Bretagna, la possibilità per le amministrazioni di negare l'accesso in base all'utilizzo di una sorta di potere di veto è stata molto dibattuta sia a livello politico a Westminster che nelle decisioni dell'ICO e dei giudici¹⁰⁰. Infatti, la possibilità di esercitare tale veto è stata introdotta al fine di salvaguardare la segretezza delle politiche governative¹⁰¹.

⁹⁹ Ad esempio: nel *DfES v. ICO* a proposito di informazioni sui *budgets* scolastici, EA/2006/0006; *Secretary of State for Work and Pensions v. ICO* rispetto al *government's ID cards programme*, EA/2005/0040.

¹⁰⁰ FILICE M., Regno Unito, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 81-86.

¹⁰¹ Ad esempio, il veto è stato utilizzato per la prima volta nel 2009 con lo scopo di evitare il rilascio dei *Cabinet minutes* relativi all'azione militare in Iraq.

Il modello britannico di trasparenza si può definire “*misto*”, come anche nell’ordinamento italiano, prevedendo insieme alla possibilità di accesso dei cittadini, l’obbligo in capo alle amministrazioni pubbliche di fornire proattivamente delle informazioni da loro detenute¹⁰².

Infine, nel FOIA britannico esiste un limite monetario alla quantità di lavoro che un ufficio può gestire a seguito di una richiesta di accesso, prevedendo che non si debba soddisfare una richiesta di informazioni se comporti costi superiori ad un limite appropriato indicato in ore di lavoro (che peraltro è differente tra Amministrazioni centrali e territoriali). Invece, in Italia vi è un principio di gratuità stabilito dalla legge; ma comunque le richieste eccessivamente onerose, se non circoscritte a margine del c.d. “*dialogo cooperativo*”, sono rifiutate senza una precisa quantificazione in termini economici del limite appropriato.

3.3. Germania

Anche in Germania l’ordinamento era tradizionalmente caratterizzato dalla segretezza amministrativa per quanto riguarda le attività dei pubblici uffici. Recentemente, vi è stata una più compiuta affermazione dei principi di trasparenza amministrativa, in modo simile all’evoluzione che vi è stata in Gran Bretagna e in Italia.

La più recente normativa tedesca sulla libertà di accesso alle informazioni delle amministrazioni pubbliche è la *Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes* (*Informationsfreiheitsgesetz - IFG*) del 2006¹⁰³. Il diritto di accedere alle informazioni ufficiali del governo federale è riconosciuto a chiunque, quindi ad ogni persona indipendentemente dal possesso o meno della cittadinanza tedesca.

L’ambito di applicazione riguarda le autorità del governo federale, nonché tutti gli uffici federali e le istituzioni che svolgono funzioni amministrative, ricomprendendo anche le società pubbliche. Per quanto riguarda l’ambito di applicazione oggettivo, esso riguarda le informazioni pubbliche in possesso delle Amministrazioni, intendendo come tali tutte quelle archiviate dalla Pubblica Amministrazione per finalità pubbliche indipendentemente dalle modalità di archiviazione. Mentre, le bozze e le note sono escluse dal novero degli atti suscettibili di accesso.

La legge fornisce una definizione dei terzi, indicati come i soggetti i cui dati sono contenuti nelle informazioni richieste con l’accesso e ai quali è data la facoltà di intervenire nel procedimento. I terzi hanno un mese di tempo per presentare eventuali osservazioni circa l’ostensione della richiesta di accesso, evidenziando le ragioni che a loro avviso impongono il rigetto della richiesta di accesso.

¹⁰² CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, op. cit., pp. 201-202.

¹⁰³ Approvata il 5 settembre 2005 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2006. Per report e documentazione inerenti all’IFG, al link: https://www.bfr.bund.de/en/freedom_of_information_act_ifg_-10651.html.

La richiesta di accesso non deve essere motivata, a meno che non vengano richieste informazioni in cui vi sono dati riferibili a soggetti terzi. L'Amministrazione deve decidere sull'istanza di accesso alle informazioni, verificando l'eventuale mancanza di ipotesi che giustificano il diniego.

Le eccezioni previste dalla disciplina tedesca sono relative sia ad interessi pubblici che a quelli privati. Quelle della sfera pubblica sono eccezioni assolute, che non ammettono deroghe. In particolare, esse sono riferite alla tutela delle relazioni internazionali, degli interessi militari, della sicurezza pubblica, del funzionamento del sistema giudiziario, degli interessi economico-finanziari dello Stato e dei vincoli di segretezza stabiliti dalle leggi. Inoltre, sono esclusi dall'accesso i documenti interni, quali bozze e studi preparatori relativi a processi decisionali delle pubbliche amministrazioni; però, in tali casi l'accesso non è sempre escluso, ma solo quando può ostacolare il processo decisionale.

Circa poi le eccezioni relative agli interessi privati, sono previste le ipotesi di lesioni alla protezione dei dati personali di terzi e alle proprietà intellettuali o segreti industriali; in tali casi viene ad essere effettuato un bilanciamento tra le opposte esigenze ed è previsto un rigido sistema di segretezza per quanto concerne i dati sensibili¹⁰⁴, proprietà intellettuali e segreti commerciali o industriali, nei quali il diniego può essere superato soltanto con il consenso dei terzi interessati o dei titolari.

Può rilevarsi che il legislatore tedesco ha individuato abbastanza rigidamente le eccezioni, risolvendo i conflitti tra opposti interessi a livello normativo e lasciando poca discrezionalità alle amministrazioni¹⁰⁵.

L'attuazione della disciplina della trasparenza amministrativa è oggetto della supervisione del Commissario federale per la libertà di informazione (dal 2006), che è competente anche per la protezione dei dati personali (dal 1978). Al Commissario federale è possibile ricorrere in caso di diniego opposto da un'amministrazione, ma vi è sempre la possibilità di esperire un ricorso amministrativo ovvero di ricorrere alla giustizia amministrativa.

Un aspetto critico del sistema tedesco deriva dal fatto che vi sono variegate discipline degli Stati federati tedeschi relativamente alla pubblicazione dei dati e delle informazioni e, quindi, la mancanza di omogeneità a livello nazionale. Ciò a differenza di quanto avviene in Italia, ove vi è un'uniformità normativa in tutto il Paese dei dati pubblicati dalle diverse tipologie di

¹⁰⁴ Intesi quali idonei ad individuare l'origine etnica di una persona, le sue opinioni politiche o religiose, le condizioni di salute o le informazioni attenenti alla propria sfera sessuale.

¹⁰⁵ ALBISINNI F.G., *Germania*, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 141.

amministrazioni mediante la sezione Amministrazione Trasparente presente nei siti web istituzionali.

3.4. Spagna

Un altro Paese preso in considerazione per le sue peculiarità è la Spagna. La Costituzione spagnola del 1978 conteneva già il principio della trasparenza sotto forma di un pieno diritto di conoscere e di accedere da parte dei cittadini ad atti e documenti prodotti dall'Amministrazione¹⁰⁶. Nonostante ciò, la normativa sulla trasparenza spagnola si limitava alla disciplina della legge sul procedimento amministrativo e riguardava un accesso solo documentale richiedendo un interesse diretto e personale dell'istante (un po' come in Italia prima del d.lgs n. 33 del 2013). Solo con la *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTAIPBG) del 2013¹⁰⁷ e il regolamento n. 919 del 2014¹⁰⁸, si è consentita un'ampia trasparenza ed un accesso generalizzato alle informazioni delle Pubbliche Amministrazioni.

L'ambito di applicazione è molto esteso poiché riguarda le amministrazioni statali, le comunità autonome, le amministrazioni locali, i gestori di servizi pubblici e di sicurezza sociale, gli organismi autonomi, le agenzie e le società pubbliche, le università e le *corporaciones* di diritto pubblico per le attività soggette al diritto amministrativo. Inoltre, la norma si applica anche ai partiti politici e alle entità sovvenzionate private nell'arco di un anno per determinate somme, nonché alle società partecipate da soggetti pubblici in misura superiore al cinquanta per cento.

Qualsiasi cittadino può esercitare il diritto d'accesso ai dati e alle informazioni “*di natura pubblica*”, intendendo come tali i contenuti o i documenti, qualunque sia il formato o supporto, che siano in possesso di un qualsiasi dei soggetti compresi nell'ambito di applicazione della legge e che sono stati preparati o acquisiti nell'esercizio delle sue funzioni¹⁰⁹. L'esercizio del diritto di accesso è nominativo e, nel pieno rispetto del principio del *right to know*, non richiede una motivazione. Comunque, la motivazione può essere utile per circostanziare e specificare la richiesta di accesso in caso di informazioni che ricadono nelle eccezioni all'accesso. Nel dettaglio, i cittadini si rivolgono

¹⁰⁶ Art. 20, Costituzione Spagnola “*Se reconocen y protegen los derechos (...) b) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (...)*”; Art. 105, Costituzione Spagnola: “*La ley regulará: (...) b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidación de las personas (...).*”

¹⁰⁷ Legge spagnola n. 19 del 9 dicembre 2013. Per strategie e pratiche connesse alla legge, al link: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Ley-de-Transparencia.html.

¹⁰⁸ *Real Decreto* n. 919 del 31 ottobre 2014, che approva anche lo Statuto del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*.

¹⁰⁹ Art. 13, legge spagnola n. 19 del 9 dicembre 2013.

all'Amministrazione esclusivamente per via telematica sulla scia dei nuovi principi della digitalizzazione¹¹⁰.

Per quanto riguarda il regime delle eccezioni all'accesso, la norma spagnola fa riferimento alle informazioni relative alla sicurezza nazionale, alla difesa, alla politica economica e monetaria, nonché alla tutela della riservatezza dei terzi. Non sono previste eccezioni assolute, poiché, anche qualora sussistano i citati interessi pubblici, l'Amministrazione deve operare nel caso concreto un bilanciamento tra gli interessi coinvolti. Peraltro, è anche previsto che l'Amministrazione può disporre l'accesso parziale se gli elementi ostativi non riguardano l'intera informazione.

In ogni caso, la decisione, sia favorevole che ostativa, dell'Amministrazione deve essere adottata entro un mese dalla data di ricezione dell'istanza di accesso e deve essere notificata al soggetto richiedente e ad eventuali terzi coinvolti.

Il compito di controllare l'attuazione della normativa sulla trasparenza è demandato al *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, che è competente a decidere sui reclami presentati dai cittadini in materia di accesso. Il reclamo è condizione di procedibilità per poter adire in via giurisdizionale. I poteri del *Consejo* sono sostanzialmente analoghi a quelli di organismi simili di altri Paesi.

Oltre l'accesso civico, vi è l'obbligo da parte delle Amministrazioni di pubblicare una serie di atti ed informazioni sul modello britannico¹¹¹. In particolare, i meccanismi di pubblicità attiva sono previsti in relazione a informazioni istituzionali, di rilevanza giuridica e socio-economiche.

Peraltro, in maniera analoga a quello che avviene in Italia, l'accesso civico spagnolo alle informazioni pubbliche è strettamente legato agli sforzi anticorruzione del Paese. La trasparenza e l'accesso alle informazioni sono considerati strumenti fondamentali nella lotta contro i fenomeni corruttivi, poiché permettono ai cittadini di monitorare l'operato delle istituzioni pubbliche, esercitare un controllo democratico e prevenire abusi di potere e comportamenti illeciti.

Per cui, come anche affermato dal Presidente del *Consejo*¹¹², per avere in Spagna una cultura volta all'effettiva trasparenza, sul modello svedese o americano, è necessario un cambio di mentalità che richiede tempi lunghi. Ciò vale per tutti i Paesi, come l'Italia, nei quali l'attuazione del principio della trasparenza necessita chiaramente di assimilare ed interiorizzare una nuova metodologia di relazione tra Amministrazione e cittadino.

¹¹⁰ Legge spagnola n. 39 del 2 ottobre 2015.

¹¹¹ CAROTTI B., Spagna, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 176-177.

¹¹² Ester Arizmendi, presidente del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, ha affermato al *El Confidencial* in data 13 luglio 2015: “[l]a cultura de la transparencia no existe in Espana. Hay que cambiar la mentalidad”.

3.5. Unione Europea

Nell'ambito dell'Unione Europea, la trasparenza ha un ruolo molto importante come evidenziato dall'art. 1, par. 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), in base al quale le decisioni sono prese *“nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”*. Una conferma di tale impostazione deriva poi dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ove l'art. 15, par. 3 riconosce il diritto di accesso prevedendo che qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione.

La disciplina del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione Europea è contenuta nel Regolamento (CE) n. 1049 del 2001¹¹³. Circa i soggetti legittimati alla richiesta di accesso è ripetuto quanto previsto nel TFUE, ma viene anche aggiunto che le istituzioni possono discrezionalmente concedere l'accesso anche a persone fisiche o giuridiche non residenti in uno Stato membro. L'esclusione dei non cittadini e dei non residenti dai soggetti legittimati a pieno titolo all'accesso contrasta con la natura di diritto fondamentale dello stesso ed è stata oggetto di proposta di modifica¹¹⁴. Peraltro, i regolamenti interni della Commissione¹¹⁵ e del Consiglio dell'Unione Europea¹¹⁶ hanno esteso il diritto di accesso ai propri documenti a qualsiasi persona fisica o giuridica.

La disciplina dettata dal Regolamento (CE) n. 1049 del 2001 riguarda *“tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione Europea”*. Per documento si intende *“qualsiasi contenuto informativo a prescindere dal suo supporto”*. Quindi, il campo applicativo è molto ampio. Però, il Regolamento del 2001 prevede un'apposita disciplina per i documenti sensibili, cioè documenti classificati come segreti o confidenziali dalle disposizioni interne di ogni istituzione; l'accesso a documenti sensibili non è escluso automaticamente ma è prevista la divulgazione solamente con il consenso dell'originatore.

¹¹³ Regolamento (CE) n. 1049 del 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, *“relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione”* al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049>.

¹¹⁴ Art. 2 della proposta di regolamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti del 30 aprile 2008 (COM (2008) 229), al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009AP0114&from=EN>.

¹¹⁵ Decisione della Commissione, del 5 dicembre 2001, che modifica il suo regolamento interno, al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32001D0937>.

¹¹⁶ Decisione del Consiglio, del 22 marzo 2004, relativa all'adozione del suo regolamento interno, al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32004D0338>.

Per la presentazione della domanda il Regolamento (CE) n. 1049 del 2001 richiede che essa sia presentata in forma scritta, anche elettronica, e in modo da consentire all'istituzione l'identificazione del documento in oggetto. Il richiedente non è tenuto a motivare la domanda.

L'istituzione, se non concede l'accesso, deve motivare il rifiuto parziale o totale ed informare il richiedente del suo diritto di presentare una domanda di conferma; il riesame è deciso da parte di un altro soggetto, rispetto a quello che è intervenuto in prima istanza, come previsto dal Regolamento interno dell'istituzione. In caso di ulteriore rifiuto è possibile rivolgersi al Mediatore o richiedere la tutela giurisdizionale. Un aspetto critico deriva dal fatto che non vi è un'autorità indipendente che imponga alle istituzioni europee il rilascio dei documenti, come invece avviene nella gran parte degli Stati europei; il rimedio resta solo quello di adire la Corte di Giustizia Europea¹¹⁷.

Sono previste dal regolamento varie tipologie di eccezioni all'accesso.

In primo luogo, vi sono le eccezioni assolute: in base alle quali le istituzioni rifiutano l'accesso ai documenti quando la divulgazione arreca un pregiudizio alla tutela dell'interesse pubblico, per ciò che concerne la sicurezza pubblica, la difesa, le relazioni internazionali, la politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di un Paese dell'UE. Le stesse limitazioni riguardano i casi di pregiudizio della tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali. Comunque, il pregiudizio non può consistere in una mera ipotesi, ma deve essere ragionevolmente prevedibile e dimostrato che si verifichi da parte dell'Amministrazione nel caso di diniego.

Nel secondo tipo rientrano le eccezioni relative, che riguardano le ipotesi in cui l'accesso arreca un pregiudizio a: interessi commerciali, procedure giurisdizionali e consulenza legale di una persona fisica o giuridica; obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile. Queste eccezioni relative prevedono che l'accesso è consentito a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

La terza tipologia di eccezioni è relativa a documenti la cui divulgazione arreca un pregiudizio grave alla protezione del processo decisionale delle istituzioni; anche in tale caso l'accesso è rifiutato a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla sua divulgazione. Tale restrizione nell'ambito dei processi legislativi dell'Unione è stata anche criticata poiché vi dovrebbe essere la più ampia trasparenza ed accessibilità alle informazioni. Evidentemente, si vogliono

¹¹⁷ Ad esempio, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea con sentenze del 17 luglio 2024 nelle cause T-689/21 e T-761/21 ha statuito che la Commissione europea non ha concesso al pubblico un accesso sufficientemente ampio ai contratti di acquisto di vaccini contro il COVID-19.

tutelare le posizioni dei singoli Stati nelle negoziazioni in sede di elaborazione delle decisioni europee¹¹⁸.

Come quarta tipologia di eccezione, vi è la possibilità che uno Stato membro possa chiedere all'istituzione di non comunicare a soggetti terzi un documento che provenga dal medesimo Stato senza il suo previo accordo.

Infine, un aspetto critico ed analogo all'esperienza italiana è l'assenza di un'autorità indipendente con dei poteri di incidere sulle Amministrazioni nel rilascio dei documenti oggetto di richieste di accesso. In maniera simile a ciò che è avvenuto in Italia, si sottolinea anche nel contesto comunitario la centralità della normativa secondaria e degli interventi della Corte di giustizia europea per delineare correttamente e puntualmente l'istituto dell'accesso.

¹¹⁸ PIAZZA I., *Unione Europea*, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 268-269.

CAPITOLO III

L'accesso civico generalizzato

1. *Gli aspetti generali e la governance*

Nella prospettiva del progressivo miglioramento del modello italiano della trasparenza, il decreto legislativo n. 97 del 2016, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 124 del 2015, è intervenuto modificando ed integrando il decreto legislativo n. 33 del 2013. In particolare, con il decreto legislativo n. 97 del 2016 si è provveduto a razionalizzare alcuni degli adempimenti originariamente previsti, nonché a unificare il piano triennale della trasparenza con quello anticorruzione, ma soprattutto a introdurre nel nostro ordinamento l'accesso civico generalizzato a tutti i dati e documenti comunque detenuti dalle amministrazioni¹¹⁹. Così, si è integrato il decreto legislativo n. 33 del 2013 prevedendo che *“le disposizioni del presente decreto disciplinano la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione”*¹²⁰.

Le nuove disposizioni, in linea con l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)¹²¹, si ispirano al *Freedom of Information Act (FOIA)* americano¹²², mirando a garantire tre obiettivi fondamentali per assicurare il diritto di conoscere dei cittadini: il controllo diffuso sulle pubbliche amministrazioni, anche ai fini di prevenzione della corruzione; la partecipazione informata dei cittadini alle decisioni pubbliche; la legittimazione delle amministrazioni attraverso la massima trasparenza¹²³. Il decreto legislativo n. 33 del 2013, come

¹¹⁹ FILICE M., *Gli strumenti di semplificazione della trasparenza: stato dell'arte e possibili sviluppi*, in federalismi.it, Osservatorio Trasparenza, 2024, p. 250; CAPOREALE F., *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1, 2021, pp. 851 ss.; MATTARELLA B.G., *La L. n. 124 del 2015 e i suoi decreti attuativi: un bilancio*, in Giornale di diritto amministrativo, 5, 2017, pp. 565 ss.

¹²⁰ Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 33 del 2013.

¹²¹ Par. 2.2 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica.

¹²² CANTONE R., *Corruzione. prevenire e reprimere per una cultura della legalità*, op. cit., p. 153.

¹²³ DONINI V., *La simbiosi tra “accountability” e “whistleblowing” nel quadro del governo aperto: un'analisi delle dinamiche e delle interazioni*, op. cit., pp. 225 ss.; CARLONI E., *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, op. cit., pp. 504 ss.; CORRADO A., *L'accesso civico generalizzato, diritto fondamentale del cittadino, trova applicazione anche per i contratti pubblici: l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato pone fine ai dubbi interpretativi*, op. cit., pp. 55 ss.

modificato, prevede due forme di accesso: l'accesso civico semplice e l'accesso civico generalizzato¹²⁴.

Un aspetto problematico evidenziato, anche confrontando l'esperienza italiana con quella di altri ordinamenti nazionali, è l'alto grado di frammentazione della *governance* nella fase di attuazione della normativa italiana sull'accesso generalizzato¹²⁵. Infatti, vi sono una pluralità di enti e soggetti con distinte competenze al riguardo: l'Autorità Nazionale Anticorruzione¹²⁶, il Garante per la protezione dei dati personali¹²⁷, il Dipartimento della Funzione Pubblica¹²⁸ e il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)¹²⁹ o il Difensore civico¹³⁰.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha adottato – d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali (Garante *privacy*) e sentita la Conferenza unificata¹³¹ - le Linee guida volte alla definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato¹³². Tuttavia, tali Linee guida ANAC del 2016¹³³ sono state criticate per un approccio prevalentemente nozionistico e poco funzionali al bilanciamento, nonché poco rispondenti al principio della stretta interpretazione delle eccezioni all'accesso¹³⁴. L'Autorità svolge, inoltre, un ruolo di controllo consultivo soltanto quando le viene richiesto di esprimere dei pareri “*attinenti a questioni di particolare rilevanza*

¹²⁴ Art. 5, d.lgs. n. 33 del 2013.

¹²⁵ MATTARELLA B.G. - SAVINO M., *Introduzione: L'Italia e gli altri sistemi Foia: convergence at least?*, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, op. cit., pp. 22-23; IPPOLITO P., *L'organizzazione dell'accesso generalizzato: dal sistema di governance all'attuazione amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, 4, 2019, pp. 645 ss.; PONTI B., *La trasparenza ed i suoi strumenti: dalla pubblicità all'accesso generalizzato*, op. cit., pp. 31 ss.

¹²⁶ Di cui alla legge n. 190 del 6 novembre 2012, recante norme in materia di “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*” e al decreto legge n. 90 del 24 giugno 2014, recante norme in materia di “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*” convertito dalla legge n. 114 del 11 agosto 2014 convertito dalla l. n. 114 del 11 agosto 2014.

¹²⁷ Di cui all'art. 153, d.lgs. n. 196 del 30 giugno 2003.

¹²⁸ Di cui all'art. 27, legge n. 93 del 29 marzo 1983, recante norme in materia di “*Legge quadro sul pubblico impiego*”).

¹²⁹ Di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 190 del 6 novembre 2012, recante norme in materia di “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*” e all'art. 43 del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 Decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, recante norme in materia di “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

¹³⁰ Di cui al decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, recante norme in materia di “*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*” e alla Legge n. 127 del 15 maggio 1997, recante norme in materia di “*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*”.

¹³¹ Art. 8, del decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997, recante norme in materia di “*Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali*”.

¹³² Art. 5-bis, comma 6 del d.lgs. n. 33 del 2013.

¹³³ Delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016, recante “*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'Art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*”.

¹³⁴ MOLITERNI A., *Italia*, op cit., pp. 56-57.

*relative esclusivamente a chiarimenti sull'interpretazione delle suddette Linee guida*¹³⁵. Mentre, nella fase successiva di attuazione delle previsioni il ruolo dell'Autorità tende ad attenuarsi, visto che la stessa ha indicato che nell'eventuale e futuro aggiornamento delle Linee guida si sarebbe tenuto *“conto delle prassi formatesi con le decisioni delle amministrazioni o di eventuali decisioni giurisdizionali”*. Oltre alle Linee guida del 2016 predisposte da ANAC, è utile considerare le ulteriori interpretazioni che l'Autorità ha fornito con gli aggiornamenti del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)¹³⁶, adottato ai sensi dell'art. 1, comma 2-*bis* della legge n. 190 del 2012, circa anche l'istituto dell'accesso civico. Nel PNA 2019¹³⁷, ANAC ha sostanzialmente riportato le indicazioni previste dal decreto legislativo n. 33 del 2013 e dalla delibera n. 1309 del 2016. Invece, il contenuto del PNA 2022¹³⁸ è sicuramente più innovativo ed impattante per le diverse Amministrazioni che ne recepiscono le indicazioni. In particolare, l'Autorità, come misura di trasparenza in relazione alle attività delle amministrazioni, suggerisce come obiettivo quello di pubblicare il 50% dei dati rispetto ai quali è consentito l'accesso civico generalizzato in un anno. Ciò consentirebbe al RPCT, come soggetto di controllo dell'attuazione della trasparenza nell'amministrazione, di verificare l'effettiva osservanza della disciplina sull'accesso civico semplice e generalizzato e di formulare un giudizio sul livello di adempimento degli obblighi di trasparenza. Inoltre, ANAC ritiene che, soprattutto per l'accesso civico generalizzato, il c.d. *“registro degli accessi”* potrebbe essere sfruttato in maniera più vantaggiosa sia dalla stessa amministrazione che dai cittadini per comprendere quali documenti, dati o informazioni sono stati richiesti e trasmessi in precedenza. Se l'amministrazione utilizzasse con contezza ed attenzione tale registro e pubblicasse attivamente i dati e documenti più richiesti, si potrebbe semplificare il funzionamento delle attività ed aumentare il suo grado di apertura verso i cittadini¹³⁹.

Il Garante per la protezione dei dati personali, oltre ad essere uno dei due protagonisti nella definizione delle Linee guida relativamente ai limiti ed alle eccezioni all'accesso per tutelare i diritti di *privacy* e riservatezza¹⁴⁰, viene chiamato in causa nella fase di riesame delle istanze di accesso da parte del RPCT o del Difensore Civico. In particolare, il parere del Garante è necessario ma non

¹³⁵ Comunicato del Presidente ANAC del 27 aprile 2017, al link:

<https://www.anticorruzione.it/documents/91439/2c104e02-6907-6199-7939-fceea60a6579>.

¹³⁶ Attraverso il quale ANAC fornisce linee guida e indirizzi operativi alle pubbliche amministrazioni ed agli altri soggetti tenuti al rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione, per coadiuvarli nella redazione dei propri Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e della propria sezione *“Anticorruzione e trasparenza”* dei Piani integrati di attività e organizzazione (PIAO).

¹³⁷ Delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019, recante *“Piano Nazionale Anticorruzione 2019”*.

¹³⁸ Delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023, recante *“Piano Nazionale Anticorruzione 2022”*.

¹³⁹ Delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023, recante *“Piano Nazionale Anticorruzione 2022”*.

¹⁴⁰ PONTI B., *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, in Istituzioni del Federalismo, 3/numero speciale, 2022, p. 649.

vincolante – anche se solitamente i RPCT e i Difensori civici si conformano ampiamente¹⁴¹ – quando nella prima istanza vi è stato diniego totale o parziale della documentazione richiesta per la tutela di dati personali.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, pur non avendo un ruolo direttamente previsto dagli articoli 5 e 5-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013, promuove ed incentiva le buone pratiche nell’attuazione del FOIA nell’ambito della sua funzione generale di “*coordinamento delle iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi*”¹⁴². Così, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha emanato due circolari ministeriali (n. 2 del 2017 e n. 1 del 2019) con finalità interpretative del FOIA italiano. L’ultima Circolare del 2019 pone la rilevanza circa la promozione del principio della trasparenza all’interno dell’Amministrazione. Va, infatti, rimarcato che nei primi mesi di applicazione dell’accesso civico generalizzato vi sono stati alcuni aspetti critici di interpretazione, che hanno richiesto pertanto un nuovo intervento del Dipartimento della Funzione Pubblica¹⁴³. La Circolare n. 1 del 2019, nel richiamare le previsioni del decreto legislativo n. 33 del 2013, ricorda che “*la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico per ogni amministrazione*”¹⁴⁴. Pertanto, si auspica la definizione di “*appositi obiettivi legati alla attuazione del decreto trasparenza*”¹⁴⁵.

Vi sono, poi, le singole amministrazioni, che decidono tramite gli uffici competenti in prima istanza ed eventualmente il RPCT oppure il Difensore Civico durante la possibile fase di riesame.

2. Gli ambiti di applicazione e i rapporti tra gli accessi

L’ANAC ha chiarito che l’accesso civico generalizzato non ha sostituito l’accesso civico semplice, ma era necessario sin da subito definire gli ambiti di applicazione¹⁴⁶. Infatti, si è cercato di fornire una chiara distinzione fra i due differenti tipi di accesso¹⁴⁷. L’accesso civico semplice “*rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e*

¹⁴¹ DE ROSA M., *La disciplina dell’accesso: documentale, civico semplice e generalizzato*, in CONTESSA C. – UBALDI A. (a cura di), *La prevenzione della corruzione: scenario normativo e prassi nazionale e internazionale*, in Manuale della corruzione e della Trasparenza, Piacenza, La Tribuna, 2021, p. 1039.

¹⁴² Art. 27, comma 1, n. 3, della legge n. 93 del 29 marzo 1983, recante norme in materia di “*Legge quadro sul pubblico impiego*”.

¹⁴³ NOTARI F., *Le criticità di un primo monitoraggio del FOIA italiano: il ruolo di Anac, Garante privacy e giudici amministrativi*, in federalismi.it, 18, 2018, pp. 16 ss.

¹⁴⁴ Art. 10, comma 3 d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁴⁵ Par. 3 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 2019.

¹⁴⁶ Par. 4, Parte III delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019, recante “*Piano Nazionale Anticorruzione 2019*”.

¹⁴⁷ CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, op. cit., pp. 258 ss

informazioni interessati dall'inadempienza". Invece, l'accesso civico generalizzato viene definito come un diritto *"autonomo e indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati dall'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3)"*¹⁴⁸. La differenza tra i due istituti emerge anche dal ruolo assunto dal RPCT durante i relativi procedimenti. Per quanto riguarda l'accesso civico semplice, considerata l'inosservanza della pubblicazione prevista dagli obblighi di legge, il RPCT è chiamato direttamente a rispondere all'istanza di accesso. Invece, nel procedimento di accesso civico generalizzato egli *"è addetto a svolgere, in maniera imparziale, un'attività di revisione del procedimento di accesso di prima istanza"*¹⁴⁹ compiuto da un altro ufficio della stessa Amministrazione.

Le Linee guida ANAC si occupano anche della distinzione tra accesso civico generalizzato e accesso documentale ex legge n. 241 del 1990, affermando che tale ultimo tipo di accesso continua a sussistere, *"ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi"*¹⁵⁰.

Sui rapporti tra i vari accessi è intervenuta l'Adunanza Plenaria (A.P.) del Consiglio di Stato n. 10 del 2020 che, in primo luogo, ha affermato che l'istanza di accesso documentale ben può concorrere con quella di accesso civico generalizzato e la pretesa ostensiva può essere contestualmente formulata dal privato con riferimento tanto all'una che all'altra forma di accesso, come ammesso chiaramente anche dall'art. 5, comma 11 del decreto legislativo n. 33 del 2013 e dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Quindi, l'A.P. afferma che 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 richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della regolamentazione dell'accesso civico generalizzato.

Il Consiglio di Stato ha chiarito che in caso di istanza ove non si faccia riferimento in modo specifico all'accesso documentale o a quello civico generalizzato, l'amministrazione ha il dovere di rispondere, in modo motivato, sulla sussistenza o meno dei presupposti per riconoscere l'una o l'altra forma di accesso, laddove essi siano stati comunque, e sostanzialmente, rappresentati nell'istanza. A ciò non osta il fatto che l'istanza di accesso civico generalizzato non debba rappresentare l'esistenza di un interesse qualificato, a differenza di quella relativa all'accesso

¹⁴⁸ Par. 2.2 delibera ANAC n. 1309 del 2016.

¹⁴⁹ NERI B., DE ROSA M., *Profili procedurali dell'accesso generalizzato*, in *Diritto Amministrativo*, 4, 2019, pp. 793 ss.

¹⁵⁰ Par. 2.3 delibera ANAC n. 1309 del 2016.

documentale, e che non debba essere nemmeno motivata, *“perché l’interesse e i motivi rappresentati, indistintamente ed eventualmente, al fine di sostenere l’esistenza di un interesse uti singulus, ai fini dell’art. 22 della l. n. 241 del 1990, ben possono essere considerati dalla pubblica amministrazione per valutare l’esistenza dei presupposti atti a riconoscere l’accesso generalizzato uti civis, quantomeno per il limitato profilo, di cui oltre si tratterà, del c.d. public interest test”*.

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.

Il giudice amministrativo, in sede di esame dell’eventuale ricorso avverso il diniego di una istanza di accesso motivata con riferimento alla disciplina ordinaria, di cui alla legge n. 241 del 1990 o ai suoi presupposti sostanziali, non può accertare la sussistenza del diritto del richiedente secondo i più ampi parametri di legittimazione attiva stabiliti dalla disciplina dell’accesso civico generalizzato¹⁵¹.

Le Linee guida ANAC hanno previsto che le Amministrazioni sono tenute ad adottare un atto interno, mediante una circolare o un regolamento – considerando che non vi è una chiara forma individuata sia dalla legge che dalle Linee guida – che disciplini le tre forme di accesso riconosciute dal nostro ordinamento: accesso documentale, accesso civico semplice e accesso civico generalizzato. Inoltre, questo atto è volto a costituire una *“disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione”*¹⁵².

3. Gli aspetti organizzativi

Con specifico riferimento all’accesso civico generalizzato, le Linee guida ANAC prevedono di: *“a) provvedere a individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato; b) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle*

¹⁵¹ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 10 del 02/04/2020.

¹⁵² Par. 3.1 delibera ANAC n. 1309/2016, ove si specifica che *“In particolare, tale disciplina potrebbe prevedere: 1. una sezione dedicata alla disciplina dell’accesso documentale; 2. una seconda sezione dedicata alla disciplina dell’accesso civico (“semplice”) connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33; 3. una terza sezione dedicata alla disciplina dell’accesso generalizzato. Tale sezione dovrebbe disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato. Si tratterebbe, quindi, di: a) provvedere a individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato; b) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso.”*

*richieste di accesso*¹⁵³. Infatti, laddove vi siano delle risorse, le amministrazioni sono tenute ad adottare degli *“adeguamenti organizzativi”*, come quello di prevedere un supporto tecnologico alla gestione delle richieste di accesso, anche mediante dei centri di competenza (c.d. *help desk*), oppure di dedicare del personale volto alla formazione specializzata in materia di accesso civico generalizzato. A tal riguardo, ANAC consiglia alle Amministrazioni di avere del personale formato ed istruito sia per trattare le specifiche richieste che per saper raccogliere i dati in possesso dell'Amministrazione mediante una costante e proficua collaborazione ed interazione con gli altri uffici¹⁵⁴. Inoltre, le Linee guida hanno previsto l'istituzione di un'apposita sotto-sezione *“Altri contenuti – Accesso Civico”* nella sezione *“Amministrazione Trasparente”* del sito online istituzionale, visto che *“l'amministrazione potrebbe valutare opportuno pubblicare i dati più frequentemente richiesti con l'accesso generalizzato”*¹⁵⁵. Come ulteriore elemento previsto dalle Linee guida, le Amministrazioni devono istituire e pubblicare il c.d. *“Registro degli accessi”*, sempre all'interno della sotto-sezione *“Altri contenuti – Accesso Civico”* nella sezione *“Amministrazione Trasparente”*, in cui sono rendicontate ed aggiornate semestralmente - segnalando oggetto, data ed esito - le richieste che sono pervenute.

Inoltre, la Circolare n. 2 del 2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica esamina l'organizzazione interna e le procedure relative alle richieste di accesso generalizzato, prevedendo la ripartizione tra uffici competenti. Il processo è suddiviso tra uffici che ricevono le richieste, quelli che decidono su di esse e quelli che gestiscono gli eventuali riesami delle decisioni. Gli uffici riceventi devono essere adeguatamente formati e in caso di errore nell'indirizzamento della richiesta, devono trasmetterla tempestivamente all'ufficio competente sempre nel rispetto del principio del c.d. *“dialogo cooperativo”*¹⁵⁶, poiché il rifiuto per mancanza di competenza non è ammesso. In linea di principio, l'ufficio che detiene i dati o documenti richiesti è competente a decidere sull'accesso. Peraltro, la Circolare n. 2 del 2017 riprende la raccomandazione di ANAC di prevedere la formazione di *“centri di competenza”* (c.d. *help desk*) per garantire la capillare diffusione interna delle informazioni riguardanti gli strumenti (procedurali, organizzativi o di altro tipo) impiegati dall'amministrazione per attuare la normativa sull'accesso generalizzato; la disseminazione di buone pratiche e di indicazioni operative provenienti dalle autorità centrali che monitorano e orientano l'attuazione del d.lgs n. 97/2016 (Dipartimento della funzione pubblica e A.N.AC.)¹⁵⁷.

¹⁵³ Par. 3.1 delibera ANAC n. 1309 del 2016.

¹⁵⁴ Par. 3.2 delibera ANAC n. 1309 del 2016.

¹⁵⁵ Par. 3 delibera ANAC n. 1310 del 2016.

¹⁵⁶ Par. 8 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017.

¹⁵⁷ Par. 4.4 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017.

Infine, per semplificare l'accesso dei cittadini e la gestione amministrativa delle richieste, la Circolare n. 1 del 2019 promuove l'uso di strumenti tecnologici, sia per aiutare i cittadini nella presentazione delle richieste di accesso, che per agevolare le pubbliche amministrazioni nella gestione e nella risposta di tali richieste¹⁵⁸.

4. *L'ambito soggettivo*

L'art. 2-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013, inserito dal decreto legislativo n. 97 del 2016, concerne l'ambito di applicazione, sia per l'accesso civico semplice che per l'accesso civico generalizzato. Esso prevede che per "*pubbliche amministrazioni*" si intendono quelle indicate all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, ivi comprese le autorità portuali e le autorità amministrative indipendenti. Inoltre, la medesima disciplina si applica, "*in quanto compatibile*": agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; alle società in controllo pubblico, escluse le società quotate e determinate società da esse partecipate¹⁵⁹; alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni¹⁶⁰. Ulteriormente la disciplina si applica anche, limitatamente ai dati e ai documenti di pubblico interesse, alle indicate società in partecipazione pubblica, associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato.

È importante notare che nella versione originale del decreto legislativo n. 33 del 2013, la normativa in questione veniva estesa anche a enti pubblici economici, società pubbliche e altri soggetti privati finanziati o controllati dallo Stato. Tuttavia, il decreto legislativo n. 97 del 2016 sembrerebbe limitare l'applicazione della normativa, stabilendo che essa si applica solo "*in quanto compatibile*" ai soggetti ulteriori rispetto alle pubbliche amministrazioni. Però, come chiarito dall'ANAC, questa clausola di compatibilità non avrebbe lo scopo di delimitare l'ambito soggettivo di applicazione dell'accesso civico generalizzato, ma piuttosto di regolare l'estensione degli obblighi

¹⁵⁸ Par. 8 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 2019.

¹⁵⁹ Consiglio di Stato, Sez. V, n. 6649 del 7/07/2023 ha affermato che Rete Ferroviaria Italiana (RFI) non è assoggettata all'accesso civico generalizzato poiché essa è una società controllata da una società quotata (Ferrovie dello Stato Italiane spa) e non subisce il controllo in via diretta da una amministrazione pubblica.

¹⁶⁰ T.A.R. Veneto, Sez. I, n. 1358 del 10/06/2024 ha ritenuto una farmacia autorizzata dalla Regione allo svolgimento di test antigenici Covid-19 assoggetta all'accesso civico generalizzato poiché essa è un soggetto di diritto privato con ricavi appostati a bilancio per un importo superiore a cinquecento mila euro ed esercente attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

di pubblicazione¹⁶¹. Quindi, per quanto riguarda l'accesso generalizzato si desume che sia compatibile con tutti i soggetti menzionati nell'articolo 2-bis.

5. *L'ambito oggettivo*

La richiesta di accesso civico generalizzato ha per oggetto i dati, i documenti e le informazioni detenuti dalle amministrazioni pubbliche ulteriori a quelli per cui vige l'obbligo di pubblicazione. L'art. 2 del decreto legislativo n. 33 del 2013 delinea la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti, ammettendo, quindi, l'accesso non solo alle informazioni contenute in un supporto fisico, quali i “documenti”, ma anche a quelle nella disponibilità dell'Amministrazione che non sono contenute in un supporto, quali i “dati”.

Come chiarito dalla delibera ANAC n. 1309 del 2016, i dati esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico su cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione. Pertanto, l'Amministrazione deve dare seguito anche alle richieste che si limitino a identificare o indicare i dati desiderati e non anche i documenti in cui essi sono contenuti.

ANAC precisa che per informazioni si devono considerare le rielaborazioni di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti. Invece, “*resta escluso che – per rispondere a tale richiesta – l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso*”¹⁶². In altre parole, l'accesso civico generalizzato non può riguardare informazioni che siano il frutto di un'attività di elaborazione di dati in possesso dell'amministrazione, come confermato da dottrina e giurisprudenza¹⁶³.

Perciò, a differenza dell'accesso documentale, l'accesso civico generalizzato ha un utilizzo inverso: va meno in profondità ma è più esteso, potendo chiedere più documenti, dati o informazioni ma con elementi meno dettagliati rispetto a quelli che si possono ottenere mediante accesso documentale¹⁶⁴.

¹⁶¹ Par. 4.1 delibera ANAC n. 1309 del 2016.

¹⁶² Par. 4.2 delibera ANAC n. 1309 del 2016.

¹⁶³ DI MASCIÒ F., *L'accesso a dati, documenti e informazioni*, in NUNZIATA M. (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Roma, Carocci, 2017, pp. 109 ss.; SAVINO M., *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, op. cit., p. 597; Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1884 del 23/02/2023; T.A.R. Lazio Roma Sezione III quater, n. 7105 del 11/04/2024.

¹⁶⁴ DE ROSA M., *La disciplina dell'accesso: documentale, civico semplice e generalizzato*, op. cit.; CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, op. cit., p. 1031.

6. *La presentazione della richiesta di accesso*

Il procedimento inizia con l'inoltro dell'istanza che deve essere trasmessa ad uno degli uffici indicati dal decreto legislativo n. 33 del 2013: all'Ufficio che detiene i dati e documenti oggetto della richiesta; all'Ufficio relazioni per il pubblico; ad altro Ufficio indicato dalla sezione Amministrazione trasparente¹⁶⁵. Come si evince dalla formulazione della norma, il RPCT non è indicato tra i destinatari in prima istanza per l'accesso civico generalizzato, a differenza dell'accesso civico semplice. Il Responsabile ha un successivo ruolo di controllo sull'operato dell'Amministrazione e di intervento nel caso di riesame dell'istanza di accesso civico generalizzato.

Per quanto riguarda la presentazione delle richieste di accesso, la Circolare n. 2 del 2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica rileva che può essere inviata tramite diversi mezzi, inclusa la posta elettronica, per avere la più ampia diffusione. In altre parole, la forma della richiesta di accesso civico generalizzato non può essere utilizzata come elemento per negare l'ostensione. Tuttavia, è necessario identificare l'oggetto della richiesta e il richiedente¹⁶⁶. Comunque, non è necessario che quest'ultimo abbia una nozione precisa e dettagliata di quali informazioni siano effettivamente in possesso dell'amministrazione¹⁶⁷. Le Pubbliche Amministrazioni devono rendere disponibili informazioni sul processo di richiesta e fornire moduli standard per facilitare l'esercizio di questo diritto da parte dei cittadini¹⁶⁸. Tali modelli sono predisposti dalle Amministrazioni sulla base di quello standard fornito dalla Circolare n. 2 del 2017, sia per l'istanza di primo grado che per quella di riesame per l'accesso civico generalizzato.

Sempre per facilitare l'accesso dei cittadini, il decreto legislativo n. 33 del 2013 prevede che il rilascio dei dati o documenti è gratuito, salvo il solo rimborso dei costi effettivamente sostenuti dall'amministrazione¹⁶⁹ e comunque i costi addebitabili devono essere predeterminati e comunicati al richiedente in anticipo. Viene specificato, inoltre, dal Dipartimento della Funzione Pubblica che il costo rimborsabile non include il costo per il personale impiegato per la trattazione delle richieste di accesso, ma solo quelli relativi alla riproduzione (fotoriproduzione, copia o riproduzione, scansione, spedizione e bollo)¹⁷⁰. A tal fine, anche la Circolare n. 2 del 2017 richiama il criterio del minor aggravio possibile, che richiede alle amministrazioni di ridurre al minimo gli oneri procedurali per i

¹⁶⁵ Art. 5 comma 3, d.lgs. 33 del 2013.

¹⁶⁶ Par. 3 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017.

¹⁶⁷ Parere Consiglio di Stato, Sezione consultiva, n. 515 del 24/02/2016 che ha espunto dal testo della norma l'avverbio "*chiaramente*" che accompagnava la richiesta di identificare i documenti o i dati; in tal senso PONTI B., *La trasparenza ed i suoi strumenti: dalla pubblicità all'accesso generalizzato*, op. cit., pp. 25 ss.

¹⁶⁸ Par. 3.4 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017.

¹⁶⁹ Art. 5, comma 4, d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁷⁰ Par. 4 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 2019.

richiedenti, nonché i limiti alla creazione di regolamenti interni che disciplinano l'accesso, poiché la legge già copre ampiamente la disciplina di questo diritto. Ulteriormente, la Circolare n. 1 del 2019 chiarisce che le amministrazioni possono disciplinare solo aspetti procedurali e organizzativi interni riguardo all'accesso civico generalizzato. Mentre, tali atti interni non possono limitare l'accesso ai documenti, ma devono esclusivamente rispettare le indicazioni operative dell'ANAC e del Garante per la protezione dei dati personali¹⁷¹.

7. *I presupposti della richiesta di accesso*

Il decreto legislativo n. 33 del 2013 prevede che *“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 politico, 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”*¹⁷².

Quindi, si permette al *quisque de populo* l'accesso, in quanto non vi è alcuna limitazione soggettiva del richiedente, né si esige alcuna motivazione, dovendo l'istante solamente indicare in maniera dettagliata quali dati, documenti o informazioni desidera ottenere¹⁷³. Una conferma deriva, infatti, dall'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, secondo la quale *“l'esercizio del diritto di accesso “non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente” e che la domanda “non richiede motivazione” (v. anche Linee guida A.N.A.C., Allegato, § 3)*¹⁷⁴. Peraltro, la medesima Circolare tende a dare rilevanza particolare a soggetti che svolgono determinate attività, rispetto ai quali viene indicato di prestare specifica attenzione nel trattamento delle richieste di accesso civico generalizzato. Infatti, si raccomanda di considerare attentamente le richieste provenienti dai media e dalle organizzazioni della società civile, assicurando la veridicità e l'attualità delle informazioni fornite¹⁷⁵.

È emerso un contrasto giurisprudenziale con riferimento all'eventuale necessità di valutare la meritevolezza dell'interesse all'accesso da parte del richiedente. Così, in base a un primo orientamento della giurisprudenza amministrativa, la connessione che vi è tra il *“right to know”* del singolo cittadino istante ed il rilievo pubblicistico della trasparenza come presidio di democraticità dell'azione dei pubblici poteri porterebbe a ritenere che lo strumento dell'accesso civico

¹⁷¹ Par. 3 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 2019.

¹⁷² Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁷³ Art. 5, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁷⁴ Par. 3.2 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017.

¹⁷⁵ Par. 8.1 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017.

generalizzato possa essere utilizzato solo per ragioni di tutela di interessi generali di tutti i cittadini e non anche per interessi egoistici di singoli¹⁷⁶. Al massimo si era sostenuto che la dimostrazione della finalità egoistica incombeva sull'ente pubblico che negava l'ostensione¹⁷⁷.

Un diverso orientamento della giurisprudenza amministrativa, invece, sosteneva che la finalità soggettiva che spinge il richiedente a presentare istanza di accesso civico generalizzato non sarebbe in alcun modo sindacabile. Ciò veniva motivato poiché anche le richieste di accesso civico presentate per ragioni “egoistiche” favoriscono, in ogni caso, un controllo diffuso sull'Amministrazione. Inoltre, un controllo sulla causa personale dell'accesso è negato dalla natura stessa dell'accesso generalizzato inteso come estrinsecazione di una libertà e di un bisogno di cittadinanza attiva, i cui relativi limiti, espressamente previsti dal legislatore, debbono essere considerati di stretta interpretazione¹⁷⁸.

L'Adunanza Plenaria n. 10 del 2020, risolvendo il contrasto in favore del secondo orientamento, ha affermato che non va confusa la ratio dell'istituto con l'interesse del richiedente, “che non necessariamente deve essere altruistico o sociale né deve sottostare ad un giudizio di meritevolezza”, per quanto non deve essere pretestuoso o contrario a buona fede.

Al riguardo, l'A.P. ha precisato che l'accesso civico generalizzato è stato introdotto come diritto di “chiunque”, non sottoposto ad alcun limite quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e senza alcun onere di motivazione circa l'interesse alla conoscenza. Per espressa previsione normativa esso è riconosciuto e tutelato “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”¹⁷⁹ e ciò evidenzia la volontà del legislatore di superare il limite connaturato all'accesso documentale che non può essere preordinato ad un controllo generalizzato sull'attività delle pubbliche amministrazioni¹⁸⁰. L'accesso civico generalizzato è dichiaratamente finalizzato a garantire il controllo “democratico”¹⁸¹ sull'attività amministrativa, nel quale il c.d. “right to know”, ovvero l'interesse individuale alla conoscenza, è protetto in sé, purché non vi siano contrarie ragioni di interesse pubblico o privato, ragioni espresse dalle cc.dd. eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, commi 1 e 2, del decreto legislativo. n. 33 del 2013. Così, come

¹⁷⁶ Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1121 del 12 febbraio 2020; T.A.R. Sicilia, Catania, Sezione III, n. 1781 del 17 luglio 2020.

¹⁷⁷ T.A.R. Liguria, Sezione II, n. 957 del 20 dicembre 2019.

¹⁷⁸ T.A.R. Lombardia, Brescia, Sezione II, n. 10 del 13 gennaio 2020; T.A.R. Campania, Napoli Sezione VI, n. 2486 del 9 maggio 2019.

¹⁷⁹ Art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁸⁰ Art. 24, comma 3, legge n. 241 del 1990.

¹⁸¹ Si veda CORRADO A., *Il tramonto dell'accesso generalizzato come “accesso egoistico”*, in federalismi.it, Osservatorio Trasparenza, 2021, p. 206; CORRADO A., *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2018, pp. 156 ss.

rimarcato già dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato, il nuovo accesso civico risponde ai principi di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa e di partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, ai sensi degli articoli 1 e 2 Cost., nonché ovviamente dell'art. 97 Cost., ponendosi non solo come forma di prevenzione dei fenomeni corruttivi, ma anche come strumento di riavvicinamento del cittadino alla Pubblica Amministrazione e di libertà di espressione¹⁸².

8. *I controinteressati*

L'Amministrazione che ha ricevuto l'istanza di accesso, se individua soggetti controinteressati, in relazione alla tutela della protezione dei dati personali, alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e agli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ne deve dare comunicazione agli stessi. Per controinteressati si intendono, dunque, tutti i soggetti che possono ricevere, in conseguenza dell'ostensione della documentazione richiesta, un pregiudizio concreto a un proprio interesse¹⁸³. In questa fase, l'incidenza del pregiudizio può avvenire solo in termini di lesione ipotetica e potenziale, poiché la sussistenza dello stesso può derivare solamente all'esito del procedimento con il coinvolgimento dei terzi controinteressati¹⁸⁴. La norma specifica che la comunicazione ai controinteressati avviene mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. I controinteressati possono presentare una motivata opposizione alla richiesta di accesso entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, anche per via telematica. Il termine per la conclusione del procedimento di accesso è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, l'Amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione¹⁸⁵.

In effetti, una delle questioni più delicate riguarda la tutela della protezione dei dati personali dei controinteressati coinvolti nella richiesta di accesso. In particolare, il Garante della *privacy* si è premurato di chiarire immediatamente come la trasparenza “*necessita di un approccio equilibrato per evitare che i diritti fondamentali alla riservatezza e alla protezione dei dati*

¹⁸² MERENDA F., *La partecipazione della cittadinanza quale elemento essenziale per la prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità nel settore pubblico*, in DPCE Online, 2, 2023, pp. 1895 ss.

¹⁸³ Par. 6.1 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017; Consiglio di Stato, sez. VI, n. 587 del 19/01/2021; T.A.R. Sardegna, sez. II, n. 370 del 29/05/2023; T.A.R. Lazio, Roma, sez. 2-bis, n. 9158 del 05/07/2022.

¹⁸⁴ NERI B., DE ROSA M., *Profili procedurali dell'accesso generalizzato*, op. cit., pp. 793 ss.; DE DONNO M., *La tutela del controinteressato nell'accesso civico generalizzato*, in GARDINI G., MAGRI M. (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Maggioli Editore, Roma, 2019, pp. 335 ss.

¹⁸⁵ Art. 5, comma 5, d.lgs. n. 33 del 2013.

*personali possano essere gravemente pregiudicati da una indiscriminata diffusione di documenti riportanti dati personali”*¹⁸⁶.

In tal senso, le obiezioni presentate dal controinteressato devono essere prese in considerazione per decidere se respingere completamente o accettare parzialmente o totalmente la richiesta. Queste obiezioni costituiscono il requisito fondamentale affinché l'amministrazione possa valutare in modo concreto se la divulgazione delle informazioni arrechi un pregiudizio concreto sulla base di parametri come *“la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati”*. Infatti, ANAC indica che *“devono essere tenute in considerazione le motivazioni addotte dal soggetto controinteressato, che deve essere obbligatoriamente interpellato dall'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. 33/2013. Tali motivazioni costituiscono un indice della sussistenza di un pregiudizio concreto, la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato”*¹⁸⁷.

Qualora i controinteressati si oppongano, comunque l'Amministrazione può accogliere la richiesta, valutando il danno potenziale agli interessi dei controinteressati rispetto all'interesse pubblico alla conoscenza.

Le Circolari della Funzione Pubblica, n. 2 del 2017 e n. 1 del 2019, chiariscono che non tutti i soggetti terzi menzionati nei dati richiesti possono essere considerati controinteressati, ma occorre valutare il pregiudizio concreto che potrebbero subire a seguito dell'accesso. Inoltre, si prevede che in caso di un elevato numero di controinteressati, le Amministrazioni possono utilizzare la casella di posta elettronica certificata (PEC) per semplificare la notifica. Se ciò non è praticabile e la notifica risulta onerosa, *“l'amministrazione può consentire l'accesso parziale, oscurando i dati personali o le parti dei documenti richiesti che possano comportare un pregiudizio concreto agli interessi privati indicati nell'art. 5-bis, comma 2, del decreto trasparenza”*¹⁸⁸.

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con un provvedimento motivato ed espresso entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati. Se l'Amministrazione decide di fornire la documentazione richiesta, nonostante l'opposizione del controinteressato, deve comunicarlo a quest'ultimo e può trasmettere i documenti al richiedente non prima di quindici giorni dalla comunicazione fatta al

¹⁸⁶ Parere del Garante per la protezione dei dati personali n. 92 del 3 marzo 2016.

¹⁸⁷ Par. 8.1 delibera ANAC n. 1309 del 2016.

¹⁸⁸ Par. 5 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 2019.

controinteressato¹⁸⁹. Ciò “*per consentire al controinteressato di attivare gli strumenti di tutela previsti contro il provvedimento di accoglimento della richiesta*”¹⁹⁰. Il decreto legislativo n. 33 del 2013, all'articolo 5, stabilisce le modalità di partecipazione dei controinteressati nel procedimento di accesso civico di prima istanza davanti all'amministrazione a cui è diretta la richiesta. Tuttavia, è emersa l'esigenza di garantire la partecipazione dei controinteressati anche nel procedimento di riesame, specialmente quando il RPCT riconosce che in prima istanza la partecipazione non è avvenuta a causa di “*un'erronea valutazione sul pregiudizio agli interessi privati*”. In tale situazione, è necessario comunicare l'avvio del procedimento di riesame anche ai controinteressati pretermessi, secondo quanto stabilito dall'articolo 7, comma 1, della legge n. 241 del 1990. Si suggerisce di consentire ai controinteressati di presentare un'opposizione motivata “*entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione*”¹⁹¹.

Per quanto riguarda il termine per proporre l'istanza di riesame, non essendo stabilito dal decreto legislativo n. 33 del 2013, il Dipartimento della Funzione Pubblica propone di fissarlo entro i 30 giorni dalla decisione di prima istanza. Questo eviterebbe abusi nel protrarre nel tempo la situazione di incertezza e garantirebbe la “*certezza giuridica*”, prevenendo un eventuale aggiramento del termine di decadenza previsto per impugnare la decisione dell'amministrazione¹⁹².

9. *Il diniego o la mancata risposta e il riesame*

L'Amministrazione, a fronte di un accesso civico generalizzato, potrebbe rispondere in senso positivo, oppure negare l'ostensione, ovvero ancora potrebbe rimanere silente.

Non è prevista, a differenza dell'accesso documentale, l'ipotesi del silenzio-rigetto, seppure originariamente ipotizzato nello schema di decreto legislativo. Infatti, a seguito del parere negativo del Consiglio di Stato¹⁹³, il silenzio-rifiuto è stato espunto dalla versione definitiva del testo normativo.

Così, in caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta nel termine previsto, il richiedente può presentare richiesta di riesame al RPCT, che decide con provvedimento motivato entro venti giorni. Nel caso di accesso negato o differito a tutela della protezione dei dati personali, il RPCT deve sentire preliminarmente il Garante per la protezione dei dati personali. In

¹⁸⁹ Art. 5, comma 6, d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁹⁰ Par. 6 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017.

¹⁹¹ Par. 6 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 2019.

¹⁹² Par. 7 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 2019.

¹⁹³ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, parere n. 515 del 24/02/2016 (numero affare 343/2016) dove si affermò che il silenzio-rifiuto nell'accesso civico generalizzato costituirebbe “*un evidente passo indietro*” poiché, con riferimento al cittadino, “*decorsi invano trenta giorni, non gli resterebbe che l'onerosa incombenza di agire in giudizio per vedere riconosciute le proprie ragioni, senza peraltro conoscere quelle per cui l'amministrazione gli ha negato determinate informazioni*”.

caso di amministrazioni regionali o locali, il richiedente può altresì presentare ricorso al Difensore civico competente per territorio¹⁹⁴. Invece, nei casi di accoglimento della richiesta di accesso il controinteressato può presentare richiesta di riesame al RPCT o ricorso al difensore civico¹⁹⁵.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza ha il compito di segnalare i casi di inosservanza del termine di conclusione del procedimento, anche ai fini sanzionatori di cui all'articolo 46 del decreto legislativo n. 33 del 2013¹⁹⁶. Al riguardo, si segnala la disposizione contenuta nella legge delega¹⁹⁷ ove si era indicato tra i criteri direttivi anche la previsione di *“sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso”*. In attuazione di ciò, il decreto legislativo n. 33 del 2013 ha disposto che *“il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale a cui applicare la sanzione di cui all'articolo 47, comma 1-bis, ed eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili”*¹⁹⁸. In dottrina, si è ritenuto che la sanzione sia troppo blanda e il criterio indicato dalla legge delega sarebbe rimasto sostanzialmente inattuato¹⁹⁹.

Avverso la decisione dell'Amministrazione competente o del RPCT o del Difensore civico, è, poi, possibile proporre ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale ai sensi dell'art. 116 del Codice del processo amministrativo²⁰⁰, relativo ai ricorsi avverso le determinazioni e il silenzio in materia di accesso documentale e civico, con rito speciale assai rapido. Se il giudice accerta la sussistenza dei presupposti per l'accesso civico generalizzato, ordina all'Amministrazione l'esibizione dei documenti richiesti entro un termine non superiore a trenta giorni e, in caso di inadempienza, nomina un commissario ad acta che vi provveda²⁰¹.

10. I limiti procedurali

L'accesso civico generalizzato ha prodotto un cambiamento radicale nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino. Però, per evitare che tale istituto produca un intralcio al buon

¹⁹⁴ Art. 5, comma 8, d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁹⁵ Art. 5, comma 9, d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁹⁶ Par. 5 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017.

¹⁹⁷ Art. 7, comma 1, lett. h), legge n. 124 del 2015.

¹⁹⁸ Art. 46, comma 1, d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁹⁹ CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, op. cit., pp. 267 ss.

²⁰⁰ Decreto legislativo n. 104 del 2 luglio 2010 recante norme in materia di *“Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo”*.

²⁰¹ In tal senso: Consiglio di Stato, Sezione III, n. 5456 del 5/6/2023; T.A.R. Umbria, Sezione I, n. 253 del 15/4/2024.

andamento (art. 97 Costituzione) dell'esercizio delle funzioni pubbliche ed istituzionali che la stessa Amministrazione deve perseguire, sono stati individuati, in assenza di esplicite indicazioni nel decreto legislativo n. 33 del 2013, dei limiti procedurali alle richieste di accesso da parte di ANAC, del Dipartimento della Funzione Pubblica e della giurisprudenza amministrativa. D'altra parte, il diritto alla conoscenza può essere esercitato soltanto nel rispetto della buona fede e del divieto di abuso del diritto, in nome, anzitutto, di un fondamentale principio solidaristico (art. 2 Costituzione)²⁰².

In primo luogo, le Linee guida ANAC hanno sottolineato che non sono ammissibili, oltre alle richieste generiche, anche le richieste esplorative che mirano solo a conoscere quali informazioni sono disponibili presso l'Amministrazione²⁰³. Infatti, la richiesta di accesso deve contenere l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione, con riferimento, almeno, alla loro natura e al loro oggetto²⁰⁴. A titolo esemplificativo, è stata negata un'istanza di accesso ad alcuni atti della Banca d'Italia poiché riguardante documentazione la cui esistenza non era certa ma solo ipotizzata e tale da implicare un controllo non inerente specifici atti o documenti di contenuto determinato o determinabile²⁰⁵; mentre, è stata considerata meramente esplorativa un'istanza di accesso a tutta la documentazione inerente a una convenzione tra un'azienda socio-sanitaria territoriale ed una società informatica²⁰⁶.

Inoltre, non sono ammissibili nemmeno le richieste manifestamente onerose o sproporzionate. All'interno di questa categoria rientrano le istanze contenenti un cospicuo numero di documenti, dati e informazioni che comprometterebbero il buon andamento dell'Amministrazione, richiedendo un carico di lavoro inidoneo ai dipendenti della stessa. In tale situazione, la Pubblica Amministrazione non deve negare subito l'accesso ma, nell'ambito del principio del dialogo cooperativo, deve instaurare un contatto con l'istante per definire e circoscrivere in maniera chiara l'oggetto della richiesta entro i limiti del rispetto dei principi di buon andamento e della proporzionalità. Solo dopo aver avviato questa fase collaborativa ed accertato la non volontà del richiedente di modificare la sua domanda di accesso, l'Amministrazione potrebbe motivare un eventuale rifiuto, non limitandosi, però, a dichiarare in modo generico l'onerosità o la sproporzione della richiesta, ma indicandone piuttosto una prova adeguata²⁰⁷. Ovviamente, l'irragionevolezza

²⁰² Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 10 del 02/04/2020; in tal senso si veda MOLITERNI A., La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri, in *Giornale Diritto Amministrativo*, 3, 2019, p. 587.

²⁰³ Così anche Consiglio di Stato, Sezione V, n. 8382 del 18/09/2023.

²⁰⁴ Consiglio di Stato, Sez. V, n. 10628 del 5/12/2022; Consiglio di Stato, Sez. III n. 6028 del 2/09/2019; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II n. 1948 del 16/10/2020.

²⁰⁵ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-ter, n. 10278 del 22/05/2024.

²⁰⁶ T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, n. 1602 del 27/05/2024.

²⁰⁷ Par. 7 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017.

della richiesta si basa sulla presenza di alcuni criteri rilevanti ai fini del diniego dell'accesso a dati, documenti e informazioni come: “a) la natura dell'attività di elaborazione di dati, documenti o informazioni richieste (ad es. oscuramento di dati personali); b) le risorse interne da impiegare per soddisfare la richiesta, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale; c) la rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare; d) la serietà del pregiudizio che la trattazione della richiesta arreherebbe al buon funzionamento dell'ufficio”²⁰⁸. Peraltro, la giurisprudenza ha affermato che il dialogo cooperativo o collaborativo può ipotizzarsi laddove l'istanza, concernente dati o documenti esistenti ed accessibili, non possa essere immediatamente evasa per ragioni afferenti alla notevole quantità di documenti richiesti, ovvero quando l'istanza abbia aspetti di incertezza e genericità che ne impongono una precisazione. Non anche quando l'istanza sia chiara, ma esorbiti dai contenuti di un'ordinaria istanza di accesso, poiché riguardi dati o documenti non disponibili, o quanto meno non disponibili nella forma aggregata richiesta²⁰⁹. Inoltre, si è affermato che è legittimo il rigetto di un'istanza opposto senza dialogo collaborativo, in quanto l'attivazione di tale dialogo sarebbe una mera facoltà, prevista nella Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017, non fondata su una previsione legislativa riconducibile agli artt. 5 e 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013²¹⁰. In una fattispecie ove erano state richieste all'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) tutte le segnalazioni di sospette reazioni avverse alle inoculazioni di vaccini anti Covid-19 effettuate sul territorio della Regione Siciliana al 2/10/2023, è stato ritenuto legittimo il provvedimento di diniego poiché avente ad oggetto un'attività di ricerca, estrapolazione, analisi e anonimizzazione del tutto onerose e incompatibili con lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'Ente²¹¹.

Ulteriormente, anche le richieste massive incidono sul buon andamento dell'attività dell'Amministrazione. Esse si distinguono in massive uniche e massive plurime. Le prime hanno ad oggetto un'unica istanza ma contenente un numero manifestamente irragionevole o eccessivamente oneroso di documenti. Invece, le seconde hanno ad oggetto più istanze contenenti un numero cospicuo di dati o di documenti e pervengono in un arco temporale limitato da parte dello stesso richiedente o da parte di più richiedenti, ma comunque riconducibili ad uno stesso centro di interessi²¹². Pure in questi casi, l'Amministrazione ha l'onere di ricercare una “soluzione consensuale” con il

²⁰⁸ DE ROSA M., *La disciplina dell'accesso: documentale, civico semplice e generalizzato*, op. cit., p. 1048.

²⁰⁹ Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2603 del 13/03/2023.

²¹⁰ Consiglio di Stato, Sez. III, n. 10749 del 13/12/2023; Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2686 del 14/03/2023; Consiglio di Stato, Sez. V, n. 10628 del 5/12/2022; Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 5702 del 13/08/2019.

²¹¹ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-quater, n. 7105 del 11/04/2024.

²¹² Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 10 del 02/04/2020; Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1884 del 23/02/2023; Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 5702 del 13/08/2019; Guida operativa allegata alla delibera ANAC 1309/2016; CORRADO A., *Il tramonto dell'accesso generalizzato come “accesso egoistico”*, op. cit., pp. 206-207.

richiedente per bilanciare il diritto di accesso alla documentazione richiesta con il principio di buon andamento, magari circostanziando o riducendo l'oggetto dell'istanza²¹³. A seguito dell'eventuale esito negativo del dialogo cooperativo con l'istante e della constatazione della reale e concreta lesione, l'Amministrazione è legittimata a negare l'ostensione. Negli anni, la giurisprudenza ha fornito delle puntuali e specifiche interpretazioni sulla sussistenza del carattere massivo di alcune richieste. Ad esempio: è stata ritenuta oggettivamente massiva la richiesta attinente tutti gli atti, verbali e provvedimenti relativi ad inadempimenti contrattuali del servizio di biglietteria del Parco Archeologico del Colosseo relativi ad oltre venti anni e con gestioni diverse²¹⁴; è stata considerata massiva e sproporzionata la richiesta di accesso alla documentazione afferente tutti i procedimenti avviati nei confronti di soggetti operanti nell'ambito del servizio idrico del territorio di Catania, poiché attinente un gran numero di documenti che obbligherebbe la Pubblica Amministrazione ad un'inesigibile attività di ricerca, elaborazione e valutazione in relazione a un numero indeterminato di atti e documenti²¹⁵; è stata giudicata massiva e sproporzionata la richiesta di accesso a tutti gli atti e documenti relativi alle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico nella Provincia di Bolzano, poiché obbligherebbe la Provincia stessa ad un'inesigibile attività di ricerca, elaborazione e valutazione in relazione a un numero indeterminato di atti e documenti, imponendo un carico eccessivo per gli uffici²¹⁶.

In aggiunta, le richieste vessatorie o pretestuose rientrano nella categoria di richieste inammissibili da parte dell'Amministrazione. Queste hanno un carattere irragionevole e sono dettate dal solo intento emulativo, da valutarsi esclusivamente in base a parametri oggettivi²¹⁷, quali il contenuto, la veste formale, il tono o il grado di ripetitività in un periodo limitato²¹⁸. A seguito di numerose richieste di accesso, esse si distinguono in reiterate “*pure*” e reiterate “*con elementi di novità*”. L'Amministrazione dovrebbe instaurare un rapporto cooperativo con il cittadino per verificare e circostanziare i dati, documenti ed informazioni essenziali all'interesse conoscitivo. Se il dialogo con il richiedente non ha un esito positivo, nel caso di richiesta identica già soddisfatta, cioè “*pura*”, l'Amministrazione può opporre il silenzio con valore confermativo di una precedente

²¹³ T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, n. 2486 del 9/05/2019: in una fattispecie ove a fronte della richiesta di ostensione di copia di tutte le licenze commerciali e dei relativi certificati di agibilità e domande di condono in un Comune è stato dichiarato illegittimo il diniego del Comune stesso in assenza del dialogo procedimentale volto alla specificazione della richiesta di accesso; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-ter, n. 4977 del 4/05/2018.

²¹⁴ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, n. 8799 del 3/05/2024

²¹⁵ T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. V, n. 1517 del 24/04/2024.

²¹⁶ T.R.G.A. Bolzano, n. 195 del 23/07/2024.

²¹⁷ Consiglio di Stato, Sez. III, n. 495 del 25/01/2022; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. II-quater, n. 346 del 15/05/2024.

²¹⁸ Così la Sezione n. 12 FOI Act britannico del 2000.

istanza²¹⁹. Mentre, nel caso di una richiesta con “*con elementi di novità*”, sia sulla base di fatti nuovi che su una diversa prospettazione dell’interesse fatto valere²²⁰, l’Amministrazione non può rimanere silente e, quindi, deve manifestamente negare l’accesso, dandone comunicazione al richiedente.

11. *Le eccezioni all’accesso civico generalizzato*

In tutti gli ordinamenti, anche in quelli più progrediti in materia di trasparenza, non vi è un illimitato *right to know* dei cittadini ma vi sono delle necessarie eccezioni all’accesso per tutelare altri interessi sia pubblici che privati²²¹. In dottrina, si è rilevato, però, che l’ampiezza delle eccezioni rispecchia l’effettività o meno del principio della trasparenza, nel senso che limiti troppo numerosi, ampi, indeterminati e non chiari possono compromettere la libertà di accesso dei cittadini²²².

Il decreto legislativo n. 33 del 2013 individua eccezioni assolute, che determinano il rifiuto *tout court* dell’accesso, ed eccezioni relative, in presenza delle quali l’Amministrazione deve operare una valutazione sull’accoglimento o meno dell’istanza.

Sin dall’inizio dell’attuazione dell’istituto dell’accesso civico generalizzato, sono state riscontrate alcune negazioni di accesso non conformi alla legge. Motivo per cui le amministrazioni sono state “*richiamate*” a rispettare rigorosamente i limiti previsti dalla normativa e fornire una motivazione adeguata ai rifiuti totali o parziali. Infatti, il rifiuto non può basarsi su motivi non contemplati dalla legge, perché, come prevede la Circolare n. 2 del 2017 della Funzione Pubblica, “*le amministrazioni non possono precisare la portata delle eccezioni legislativamente previste, né tantomeno aggiungerne altre, mediante atti giuridicamente vincolanti, ad esempio di natura regolamentare. La riserva di legge, in questa materia, va intesa come assoluta. Le amministrazioni devono tener conto anche delle seguenti indicazioni e raccomandazioni operative*”²²³.

11.1. *Le eccezioni assolute*

Per quanto riguarda le eccezioni assolute, la visualizzazione del documento è completamente esclusa. In questa fattispecie, l’accesso viene negato in base a una norma di rango

²¹⁹ Dipartimento della Funzione Pubblica, FAQ sul FOIA, n. 25: “*Se lo stesso richiedente ha già formulato una richiesta identica o sostanzialmente coincidente, l’amministrazione ha la facoltà di non rispondere alla nuova richiesta, a condizione che la precedente sia stata integralmente soddisfatta.*”, al link: <https://www.funzionepubblica.gov.it/faq-del-foia>

²²⁰ T.A.R. Toscana, Sez. I, n. 164 del 16/02/2023; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, n. 3723 del 21/12/2022; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, n. 99 del 18/01/2019; Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2476 del 14/05/2014.

²²¹ MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L’accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, op. cit., pp. 21 e 34 ss.

²²² PONTI B., *La trasparenza e i suoi strumenti: dalla pubblicità all’accesso generalizzato*, in PONTI B. (a cura di), op. cit., pp. 25 ss.

²²³ Par. 7 circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017.

primario che, in modo generale e preventivo, considera prioritari determinati interessi pubblici e privati rispetto al diritto di accesso. Queste esclusioni riducono al minimo la discrezionalità dell'amministrazione, che sarà semplicemente tenuta a constatare la presenza di una delle eccezioni assolute e a negare conseguentemente l'accesso.

Le eccezioni assolute garantiscono *“un livello di protezione massima a determinati interessi, ritenuti di particolare rilevanza per l’ordinamento giuridico, sicché il legislatore ha operato già a monte una valutazione assiologica e li ha ritenuti superiori rispetto alla conoscibilità diffusa. In tale ipotesi la Pubblica Amministrazione esercita un potere vincolato, che deve essere preceduto da un’attenta e motivata valutazione in ordine alla sussunzione del caso nell’ambito dell’eccezione, che è di stretta interpretazione”*²²⁴.

Le eccezioni assolute si possono inquadrare in tre tipologie: il segreto di Stato; i divieti di accesso e divulgazione previsti dalla legge; i casi in cui l’accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all’art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990²²⁵.

Per quanto concerne il segreto di Stato, la legge n. 124 del 2007²²⁶, prevede che *“sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all’integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all’indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato”*²²⁷. Il segreto di Stato, quindi, è un’eccezione giustificata che mira a proteggere interessi di fondamentale importanza costituzionale, come la sicurezza interna ed esterna dello Stato. Questo vincolo può essere imposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e ha una durata massima di quindici anni, che possono essere prorogabili. Dopo il termine di quindici anni (o dopo l’eventuale proroga), la legge consente di richiedere l’accesso alle informazioni coperte dal segreto di Stato a chiunque abbia interesse. Il segreto di Stato va distinto dalle classifiche di segretezza²²⁸, che sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza delle informazioni per i soggetti che abbiano necessità di accedervi o a ciò abilitati in ragione delle loro funzioni istituzionali.

²²⁴ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 10 del 02/04/2020.

²²⁵ Art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013.

²²⁶ Legge n. 124 del 3 agosto 2007, recante norme in materia di *“Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto”*.

²²⁷ Art. 39, comma 1, legge n. 124 del 2007.

²²⁸ Disciplinate dall’art. 42, legge n. 124 del 2007.

La seconda tipologia di eccezioni assolute è relativa alle disposizioni che prevedono espressamente casi di segreto o divieti di divulgazione, come ad esempio il segreto statistico²²⁹, il segreto militare²³⁰, il segreto scientifico e il segreto industriale²³¹, il segreto d'ufficio²³², il segreto bancario²³³, etc.

Per quanto riguarda la terza tipologia di eccezioni assolute, il rinvio operato dalla norma ai limiti al diritto di accesso di cui all'art. 24, comma 1 della legge n. 241 del 1990, solleva diverse questioni interpretative, soprattutto perché tale disposizione contiene a sua volta una serie di rinvii ad altre fonti normative, alcune di rango “*primario*”, ma altre di rango “*secondario*”, rendendo difficile e incerta l'individuazione delle esclusioni assolute dell'accesso civico generalizzato²³⁴.

Al riguardo, non sussistono dubbi circa la sottrazione all'accesso civico generalizzato:

- dei “*documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge*” (art. 24, comma 1, lett. a) della legge 241/1990). Tra gli altri casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dalla legge rientrano ad esempio il “*segreto istruttorio penale*” di cui all'art. 329 del Codice di Procedura Penale, la “*classifica di segretezza*” ex legge n. 124 del 2007 e d.p.c.m. n. 5 del 6/11/2015²³⁵, il “*segreto bancario*” di cui al d.lgs. n. 385 del 1993;
- degli atti dei “*procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano*” (art. 24, comma 1, lett. b);
- documenti afferenti alla “*attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione*” (art. 24, comma 1, lett. c)²³⁶;

²²⁹ Decreto legislativo n. 322 del 6 settembre 1989, recante norme in materia di “*Norma sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della L. 23 agosto 1988, n. 400*”.

²³⁰ Regio decreto n. 1161 del 11 luglio 1941 recante norme in materia di “*Norme relative al segreto militare*”.

²³¹ Art. 623 c.p.

²³² Decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 10 gennaio 1957, recante norme in materia di “*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*”.

²³³ Decreto legislativo n. 385 del 1 settembre 1993, recante norme in materia di “*Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*”.

²³⁴ CARLONI E., Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione, in *Diritto Amministrativo*, 4, 2016, pp. 579 ss.

²³⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 5 del 6 novembre 2015, recante “*Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate e a diffusione esclusiva*”.

²³⁶ Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 2496 del 20 aprile 2020 e Tar Roma, Sezione II-ter, n. 8862 del 7 agosto 2018, hanno considerato legittimo il diniego dell'istanza di accesso civico generalizzato volta ad acquisire dal Comando generale della Guardia di Finanza i dati del “*Sistema informativo sugli impieghi delle risorse umane*” (contenenti il numero delle ore/persone effettivamente impiegate da tutto il personale del Corpo, distinto per missioni/funzioni), atteso che tali dati costituiscono lo strumento di analisi per la “*Programmazione operativa annuale della Guardia di Finanza*” adottata ad inizio anno dal Comandante generale del Corpo.

- *“nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi”* (art. 24, comma 1, lett. d), trattandosi di un caso in cui vengono in considerazione quelle *“categorie particolari di dati personali”* di cui all’art. 9, comma 1, del Regolamento 27 aprile 2016, n. 2016/679/UE²³⁷, di cui è vietato il trattamento.

Nei casi appena menzionati non sussistono problematiche anche perché gran parte replicano le ipotesi di esclusione previste dall’art. 5-bis, comma 3 del d.lgs. n. 33 del 2013.

Assai problematico è, invece, il riferimento contenuto nell’art. 24, comma 1, lett. a) della legge n. 241 del 1990 ai casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti *“dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo”*.

Va ricordato che il comma 2 dell’art. 24 prevede che *“le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1”*.

Mentre, il comma 6 del medesimo articolo stabilisce che con regolamento il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi nelle specifiche casistiche indicate: quando possa derivare una lesione alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali; quando possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria; quando i documenti siano strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità; quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni; quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

Deve rilevarsi che gli interessi menzionati nell’art. 24, comma 6 della legge n. 241 del 1990 coincidono sostanzialmente con quegli stessi interessi (pubblici e privati) che i commi 1 e 2 dell’art. 5-bis d.lgs. n. 33 del 2013 individua come possibili motivi di esclusione *“relativa”* e per i quali il legislatore richiede la ponderazione, volta per volta, degli interessi in gioco sulla base del criterio del *“pregiudizio concreto”*.

Si è ritenuto che le esclusioni previste dal regolamento governativo e delle singole amministrazioni per l’accesso documentale non possono costituire eccezioni assolute all’accesso civico generalizzato; ciò poiché, sul piano letterale l’art. 5-bis, comma 3 del d.lgs. n. 33 del 2013

²³⁷ 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”*.

richiama solo il comma 1 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990 e non anche i commi 2 e 6, mentre da un punto di vista logico-sistematico bisogna tener conto della successione di leggi nel tempo e del fatto che una diversa interpretazione finirebbe per vanificare il sistema delle limitazioni relative coniato con la riforma del 2016 e violerebbe la ratio del FOIA²³⁸.

La giurisprudenza più recente, però, ha affermato che *“è l'art. 24 comma 1, lett. a) ad ammettere (oltre al segreto di Stato in senso stretto) un divieto di divulgazione che può essere espressamente previsto (oltre che dalla legge e dal regolamento governativo di cui al comma 6) dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del medesimo articolo”*; pertanto, *“è nella legge (quindi nella fonte primaria), e non già nell'atto regolamentare, che si fonda la forza derogatoria legata a speciali fattispecie, alla regola della ostensione generalizzata di cui all'art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 33 del 2013”*²³⁹. Inoltre, si è ritenuto che il comma 3 dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, *“contrariamente ai commi precedenti”*, nell'estendere all'accesso civico generalizzato i limiti all'accesso (documentale) di cui all'art. 24, comma 1 della legge n. 241 del 1990, *“non esige alcuna motivazione in relazione all'accertamento della mancanza di un pregiudizio concreto alla tutela dell'interesse protetto dalla norma che vieta l'accesso”* e trattasi, pertanto, di un *“rinvio, incondizionato, a fonti di regolazione che fanno riferimento ad atti che restano in ogni caso esclusi dal diritto di accesso”*; *“tra le predette fonti di regolazione figurano, ai sensi del citato art. 24, comma, 1, gli atti delle pubbliche amministrazioni, adottati, ai sensi del successivo comma 2, in riferimento agli interessi elencati nel comma 1”*. Non è violato il principio di legalità, poiché nell'individuare le categorie di atti inaccessibili è esercitato un potere discrezionale limitato ai *“soli”* casi di esclusione previsti dal precedente comma 1, in modo, quindi, *“coerente con il principio di legalità (nella sua duplice dimensione: legalità-indirizzo e legalità –garanzia)”*²⁴⁰.

²³⁸ DE ROSA M., *La disciplina dell'accesso: documentale, civico semplice e generalizzato*, op. cit., p. 1053; BERTI A., *Il dedalo delle limitazioni assolute dell'accesso civico generalizzato*, in www.giustizia-amministrativa.it, 31 maggio 2021, pp. 1 ss.; MOLITERNI A., *Italia*, op. cit., pp. 45 ss.; sul punto anche par. 6.3. delibera ANAC n. 1309 del 2016.

²³⁹ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I bis, n. 1779 del 01/02/2023.

²⁴⁰ Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 9849 del 16/11/2023 (che ha respinto l'appello avverso Tar Lazio n. 1779/2023) in una fattispecie ove la fonte di un divieto assoluto all'accesso civico generalizzato era costituita dal Decreto del Ministero dell'Interno 16.3.2022, che, in attuazione dell'art. 24 comma 1 della legge n. 241 del 1990, nell'elencare le categorie di documenti sottratti all'accesso per motivi di sicurezza, difesa e relazioni internazionali, annovera, all'art. 2 comma 1 lett. d): *“i documenti relativi agli accordi intergovernativi di cooperazione e le intese tecniche stipulati per la realizzazione di programmi militari di sviluppo, di approvvigionamento e/o supporto comune o di programmi per la collaborazione internazionale di polizia, nonché quelli relativi ad intese tecnico-operative per la cooperazione internazionale di polizia inclusa la gestione delle frontiere e dell'immigrazione”*. Nello stesso senso T.A.R. Lazio Roma Sezione I ter, n. 6873 del 09/04/2024.

11.2. Le eccezioni relative

Le eccezioni relative all'accesso civico generalizzato sono indicate ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013.

Innanzitutto, viene previsto che l'accesso civico generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto per tutelare uno di questi interessi pubblici: *“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”*²⁴¹.

Le Linee guida ANAC hanno fornito delle indicazioni per l'identificazione degli interessi pubblici appena menzionati.

In particolare, sinteticamente, l'Autorità intende:

- per sicurezza pubblica e ordine pubblico, la tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone;
- per sicurezza nazionale, l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e alla stessa sua sopravvivenza;
- per difesa e questioni militari, il riferimento all'art. 52 della Costituzione come difesa della Patria;
- per relazioni internazionali, i rapporti intercorrenti fra Stati sovrani e i rapporti fra i vari soggetti internazionali;
- per politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato, i processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;
- per la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento, l'attività svolta dalle amministrazioni funzionale ad un processo penale;
- per regolare svolgimento di attività ispettive, l'attività preordinata ad acquisire elementi conoscitivi necessari per lo svolgimento delle funzioni di competenza delle amministrazioni²⁴².

Invece, per quanto concerne le eccezioni relative, o qualificate, che possono portare a un rifiuto o un accoglimento parziale all'accesso civico generalizzato per tutelare uno degli interessi privati, si deve considerare: *“a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e*

²⁴¹ Art. 5-bis, comma 1, d.lgs. n. 33 del 2013.

²⁴² Parr. da 7.1 a 7.7 delibera ANAC n. 1309 del 2016.

commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali”²⁴³.

Anche per l'individuazione degli interessi privati indicati dalla norma, sono stati forniti dei chiarimenti dalle Linee guida ANAC.

Per quanto riguarda gli interessi relativi alla protezione dei dati personali, ANAC fa riferimento alla definizione di «*dato personale*» come «*qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale*»²⁴⁴. Per le istanze di accesso civico generalizzato aventi a oggetto dati e documenti relativi a (o contenenti) dati personali, ANAC indica che l'ente destinatario dell'istanza deve valutare, nel fornire riscontro motivato a richieste di accesso generalizzato, se la conoscenza da parte di chiunque del dato personale richiesto arreca (o possa arrecare) un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, in conformità alla disciplina legislativa in materia.

Circa poi la libertà e la segretezza della corrispondenza, viene fatto riferimento all'art. 15 della Costituzione: ANAC specifica che è relativo alle comunicazioni che hanno carattere confidenziale e si riferiscono all'intimità della vita privata.

Per ciò che concerne, infine, gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali, la delibera ANAC chiarisce che trattasi di ambiti specificamente tutelati dall'ordinamento e tutti collegati con l'interesse generale di garantire il buon funzionamento delle regole del mercato e della libera concorrenza²⁴⁵.

Le eccezioni relative implicano un bilanciamento in concreto, da parte della Pubblica Amministrazione, tra l'interesse pubblico alla conoscibilità e il danno all'interesse-limite, pubblico o privato, alla segretezza e/o alla riservatezza; ciò “*secondo i criteri utilizzati anche in altri ordinamenti, quali il cd. Test del danno (harm test), utilizzato per esempio in Germania, o il c.d. public interest test o public interest override, tipico dell'ordinamento statunitense o di quello dell'Unione europea (art. 4, par. 2, del reg. (CE) n. 1049/2001: v., per un'applicazione giurisprudenziale, Trib. UE, sez. I, 7 febbraio 2018, in T-851/16), in base al quale occorre valutare se sussista un interesse pubblico al rilascio delle informazioni richieste rispetto al pregiudizio per l'interesse-limite contrapposto*”²⁴⁶.

²⁴³ Art. 5-bis, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013.

²⁴⁴ Art. 4, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 196 del 30 giugno 2003

²⁴⁵ Parr. da 8.1 a 8.3 delibera ANAC n.1309 del 2016.

²⁴⁶ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 10 del 02/04/2020.

Quindi, nel caso in cui le istanze di accesso civico riguardino dati, documenti o informazioni che possono essere oggetto delle eccezioni relative, l'amministrazione effettua una attività valutativa utilizzando la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla divulgazione generalizzata e la tutela di altri interessi pubblici o privati considerati dall'ordinamento.

Le Linee guida ANAC hanno individuato una serie di criteri operativi da seguire da parte delle Amministrazioni Pubbliche. In primo luogo, l'amministrazione deve indicare chiaramente quale tra gli interessi elencati all'art. 5 bis, commi 1 e 2 viene pregiudicato. In secondo luogo, è necessario valutare se il pregiudizio conseguente all'ostensione è altamente probabile e non meramente ipotetico. Infine, deve essere dimostrato un nesso di causalità diretto tra la divulgazione e il pregiudizio concreto prefigurato²⁴⁷.

Così, l'amministrazione è tenuta a respingere la richiesta di accesso nel caso in cui, dopo aver effettuato una ponderazione adeguata, giudichi che la divulgazione dei documenti richiesti possa effettivamente e concretamente danneggiare gli interessi pubblici o privati identificati dal legislatore²⁴⁸. Ma l'Amministrazione dovrà dimostrare che il pregiudizio sia un evento altamente probabile, e non soltanto possibile²⁴⁹.

Pertanto, al fine di un adeguato e corretto bilanciamento è necessario anche verificare, applicando la tecnica dell'interesse pubblico (c.d. *public interest test*), se in base alle circostanze concrete sia prevalente l'interesse alla conoscenza o quello alla riservatezza a tutela degli interessi protetti. Quindi, l'amministrazione non deve solo tenere conto del "pregiudizio concreto" agli interessi indicati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis, ma deve anche verificare se il diniego possa arrecare un pregiudizio all'opposto interesse pubblico a conoscere i dati e le informazioni in questione, nonché operare una valutazione comparativa, secondo il principio di proporzionalità, tra il beneficio

²⁴⁷ Par. 5.2 delibera ANAC n. 1309 del 2016.

²⁴⁸ Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1546 del 6/03/2019 ha affermato che per fondare un legittimo diniego non è sufficiente il rischio di un pregiudizio generico e astratto, mentre Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 2496 del 20/04/2020 ha ritenuto necessario il pericolo concreto di un pregiudizio desunto secondo un giudizio di probabilità che parta da basi concrete.

²⁴⁹ Così: Consiglio di Stato, Sezione III, n. 6031 del 15/07/2021; T.A.R. Lazio Roma, Sezione II quater, n. 19889 del 28/12/2023; FILICE M., *I limiti all'accesso civico generalizzato: tecniche e problemi applicativi*, in *Diritto Amministrativo*, 4, 2019, pp. 886 ss.; PONTI B., *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, op. cit., pp. 665 ss.; CORRADO A., *L'accesso civico generalizzato, diritto fondamentale del cittadino, trova applicazione anche per i contratti pubblici: l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato pone fine ai dubbi interpretativi*, in *federalismi.it*, 17, 2020, pp. 75 ss.; SAVINO M., *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, op. cit., pp. 483 ss.

derivante dalla conoscenza del dato, del documento o dell'informazione e il pregiudizio arrecato all'interesse protetto dalle eccezioni relative ²⁵⁰.

La giurisprudenza è stata ripetutamente chiamata a giudicare se le amministrazioni competenti avevano correttamente utilizzato la tecnica del bilanciamento, talvolta con interpretazioni divergenti²⁵¹. Rinviano all'apposito capitolo relativo all'esame della specifica giurisprudenza in materia, si può a titolo esemplificativo far riferimento a decisioni che, nei casi specifici giudicati, hanno affermato: la prevalenza dell'interesse all'ostensione dei dati rispetto alla tutela di *know out* industriale²⁵²; la prevalenza dell'interesse alla protezione dei dati personali rispetto alla divulgazione dei nominativi di una Commissione che aveva comminato sanzioni ²⁵³; la prevalenza della conoscenza degli elementi riguardanti l'esecuzione di un pubblico servizio, da cui possano emergere criticità nell'utilizzo di risorse pubbliche, rispetto alla riservatezza di dati personali²⁵⁴; la legittimità del diniego di ostensione di avvisi di accertamento, versamenti effettuati, istanza di rateizzazione del debito tributario e piano di ammortamento concesso dal Comune, considerando prevalente la riservatezza dei soggetti interessati rispetto all'interesse della divulgazione ²⁵⁵; la legittimità del diniego all'ostensione di informazioni e documenti relativi a un "evento immigrazione" in considerazione della prevalenza della salvaguardia delle relazioni internazionali²⁵⁶; la prevalenza della conoscenza di atti relativi al rilascio dei titoli edilizi²⁵⁷; la legittimità di un diniego all'ostensione di informazioni circa l'adesione sindacale dei lavoratori, dando maggior valore alla protezione dei dati personali²⁵⁸; etc.

²⁵⁰ MATTARELLA B.G. – SAVINO M., *L'accesso dei cittadini*, op. cit., ove si ritiene che "maggiore è la rilevanza per la collettività di tali informazioni e più elevata è la probabilità che il bilanciamento si risolva in favore dell'ostensione", p. 21; DE ROSA M. S., *La disciplina dell'accesso: documentale, civico semplice e generalizzato*, op. cit., p. 1055; GALLONE G. – OROFINO A.G., *Percorsi di giurisprudenza – L'accesso civico: morfologia e tutela*, in *Giurisprudenza Italiana*, 3, 2021, p. 725.

²⁵¹ GORGERINO F., *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in *federalismi.it*, 5, 2022, pp. 101 ss.

²⁵² Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 621 del 18/01/2023.

²⁵³ Consiglio di Stato, Sezione III, n. 6639 del 28/07/2022.

²⁵⁴ T.A.R. Lazio, Latina, Sezione I, n. 673 del 15/09/2023.

²⁵⁵ T.A.R. Sardegna, Sezione II, n. 370 del 29/05/2023.

²⁵⁶ Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1195 del 03/02/2023.

²⁵⁷ Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 1179 del 5/2/2024.

²⁵⁸ Consiglio di Stato, Sezione III, n. 2019 del 21/03/2022.

CAPITOLO IV

Il monitoraggio del FOIA e le interviste ai Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza

1. Il monitoraggio sull'attuazione del FOIA

Il Dipartimento della Funzione Pubblica aveva istituito al suo interno il c.d. Centro nazionale di competenza FOIA, un apposito ufficio dedicato a diffondere e sviluppare buone pratiche ed interpretazioni univoche per tutte le amministrazioni che dovevano operare con il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato. Infatti, nel maggio del 2018 tale unità ha iniziato a diffondere mediante il sito web www.foia.gov.it dei chiarimenti e del materiale relativi all'aggiornamento svolto dal decreto legislativo n. 97 del 2016 al decreto legislativo n. 33 del 2013 con la finalità di “favorire tra i cittadini la cultura del diritto di informazione”²⁵⁹. Le attività del Centro erano indirizzate tanto alle Pubbliche Amministrazioni quanto ai cittadini. In particolare, sono presenti:

- *“i riferimenti normativi che a più livelli disciplinano l’istituto dell’accesso generalizzato e ne regolano l’attuazione (Normativa);*
- *indicazioni operative, modulistica e una raccolta di webinar e videolezioni a supporto della gestione delle diverse fasi del procedimento (Strumenti);*
- *un osservatorio sull’attuazione della norma che include i dati sulle attività di monitoraggio svolte dal Centro di competenza nazionale, la raccolta dei pareri del Garante per la protezione dei dati personali, della giurisprudenza in materia e delle esperienze più significative di utilizzo dell’accesso civico generalizzato (Osservatorio);*
- *un servizio di Domande e risposte fornite tenendo conto, oltre che della normativa in vigore e dei relativi atti attuativi, anche della giurisprudenza e della prassi amministrativa (Domande e Risposte);*
- *un servizio di Help Desk destinato a: amministrazioni pubbliche organizzazioni non governative e associazioni, giornalisti, ricercatori universitari, studenti e cittadini in genere (Help Desk);*

²⁵⁹ NOTARI F., *Le criticità di un primo monitoraggio del FOIA italiano: il ruolo di Anac, Garante privacy e giudici amministrativi*, in federalismi.it, 18, 2018, p. 6.

- *un servizio di newsletter cui è possibile iscriversi per ricevere informazioni e aggiornamenti in materia trasparenza e accesso civico generalizzato (Newsletter)*²⁶⁰.

Nonostante la evidente utilità della sua attività, il Centro nazionale di competenza FOIA, che faceva capo all'Ufficio per l'innovazione amministrativa, lo sviluppo delle competenze e la comunicazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, è stato dismesso nel 2021. Nonostante siano passati alcuni anni da quest'analisi, può risultare utile comprenderne alcuni dati e risultati dei primi anni di operatività dell'istituto dell'accesso civico generalizzato.

In primo luogo, l'ultimo monitoraggio pubblicato nel 2021 riporta i risultati dell'attività di rilevazione presso i vari Ministeri e la Presidenza del Consiglio per l'anno 2020²⁶¹.

Nel corso del 2020, si è registrato un costante progresso nell'applicazione delle normative sull'accesso civico generalizzato (FOIA). Questo è stato confermato dall'ultima indagine condotta presso i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri dal Centro di competenza FOIA.

Durante l'indagine annuale, che ha coinvolto i RPCT delle 15 amministrazioni centrali, è stata inclusa anche una sezione speciale dedicata all'impatto della pandemia da Covid-19 sulle richieste di accesso civico generalizzato e sul loro trattamento.

In primo luogo, complessivamente, nel 2020, i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno ricevuto 1776 richieste di accesso civico generalizzato, registrando un aumento del 31% rispetto al 2019 e tornando ai livelli del 2018 nonostante la pandemia. Fra i vari dicasteri, il Ministero dell'Interno è risultato essere il destinatario principale delle richieste FOIA, con un aumento del 66% rispetto al 2019, seguito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con un aumento dell'85%. Nonostante l'aumento delle richieste e la pandemia, la percentuale di risposte date entro il termine dei 30 giorni è rimasta stabile all'82%. Fra le varie richieste di accesso civico generalizzato: il 62% è stato accettato, il 22% è stato respinto e nel 12% dei casi è stato necessario inoltrare la richiesta ad un'altra amministrazione.

In secondo luogo, le richieste di riesame nel 2020 sono aumentate del 25% rispetto all'anno precedente, confermando pertanto l'efficacia di questo strumento di ricorso rivolto al RPCT dell'Amministrazione soggetta all'istanza di accesso civico generalizzato. Ad esempio, il 10,5% delle richieste FOIA ha riguardato dati relativi alla gestione dell'emergenza Covid-19, rispetto ai quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ricevuto il maggior numero di istanze. In particolare, dal monitoraggio emerge che la sospensione dei termini di conclusione dei procedimenti, dovuta a disposizioni emergenziali legate alla pandemia, è stata applicata solo al 3%

²⁶⁰ Vedi sito web: <https://foia.gov.it/chi-siamo/mission>.

²⁶¹ Monitoraggio Foia presso i Ministeri – Rilevazione 2020, al link: <https://foia.gov.it/osservatorio/monitoraggio/articolo/monitoraggio-sullattuazione-del-foia-2020>.

delle richieste FOIA ed è sempre la Presidenza del Consiglio dei Ministri che ne ha fatto il maggior uso.

Infine, dal monitoraggio del 2021 era emersa l'efficacia dell'applicazione delle norme sull'accesso civico generalizzato da parte delle amministrazioni centrali, che, anche sorprendentemente, non hanno risentito in maniera negativa dalla pandemia da Covid-19 sull'utilizzo dello strumento.

Il monitoraggio svolto dal Centro nazionale di competenza FOIA ha previsto anche un'analisi della giurisprudenza negli anni dal 2017 al 2020. Infatti, nel 2021 è stata pubblicata una ricerca con risultati e statistiche che sono emersi dalle sentenze dei Tribunali Amministrativi Regionali (TAR) e del Consiglio di Stato dei primi anni di applicazione della legge sull'accesso civico generalizzato introdotta con il decreto legislativo n. 97 del 2016. In particolare, nell'ultimo capitolo della mia ricerca analizzerò in maniera dettagliata le sentenze più importanti e, in particolare, una casistica delle sentenze più recenti che hanno trattato e risolto dei dubbi interpretativi circa lo strumento. Quello che giova a questo punto menzionare è la prassi giurisprudenziale relativa all'accesso civico generalizzato che si è venuta consolidando²⁶². Infatti, il rapporto è suddiviso in sezioni tematiche che trattano sia aspetti sostanziali che aspetti procedurali dell'accesso civico generalizzato. L'obiettivo dell'attività di monitoraggio era quello di far emergere le tendenze principali della giurisprudenza e i possibili dubbi interpretativi. Dai risultati dell'analisi della Giurisprudenza raccolta dall'Osservatorio del Centro nazionale di competenza FOIA emerge che durante il periodo considerato (2017-2020), sono state emesse 145 sentenze sull'accesso civico generalizzato, di cui 124 dai TAR e 21 dal Consiglio di Stato. Il numero di pronunce dei Tribunali Amministrativi Regionali è stato più elevato nei primi due anni, con un picco di 38 sentenze nel 2018, per poi stabilizzarsi intorno alle 28 sentenze negli anni successivi. Mentre, il Consiglio di Stato ha emesso le prime due sentenze nel 2018 e, poi, 10 sentenze sia nel 2019 che nel 2020. Dal punto di vista territoriale, il TAR Lazio è risultato il tribunale con il maggior numero di pronunce, seguito dal TAR Campania e dal TAR Sicilia.

In particolare, la giurisprudenza amministrativa si è concentrata su diverse questioni applicative, con specifica attenzione al regime delle eccezioni all'accesso e al rapporto tra le diverse discipline dell'accesso civico generalizzato e le finalità del FOIA. Nel periodo considerato, gli accoglimenti e i rigetti dei ricorsi ai TAR sono stati equamente distribuiti. Invece, di fronte al Consiglio di Stato, gli accoglimenti superano di una unità i respingimenti. Infine, un altro elemento interessante che emerge da tale monitoraggio è relativo al coinvolgimento delle Pubbliche

²⁶²Monitoraggio Foia presso i Ministeri – Rilevazione 2020, al link:
<https://foia.gov.it/notizie/articolo/osservatorio-foia-il-report-della-giurisprudenza-dal-2017-al-2020>.

Amministrazioni. I ricorsi riguardanti l'accesso a dati e documenti dei Comuni sono stati i più numerosi di fronte ai TAR, mentre i Ministeri sono stati più coinvolti nei giudizi in sede di Consiglio di Stato²⁶³.

2. *Le interviste ai Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza*

2.1. *Le questioni*

Le domande rivolte ai RPCT sono state poste per far emergere dati quantitativi, valutazioni basate sull'*expertise* ed eventuali problematiche. In particolare, sono stati individuati sei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di diverse Amministrazioni per analizzare il tema dell'accesso civico generalizzato da più angolazioni. La modalità adottata è stata quella di considerare e valutare le diverse tipologie e dimensioni delle Pubbliche Amministrazioni, con le relative variegate problematiche organizzative. Infatti, sono stati intervistati: Giovanni Savini, RPCT del Ministero dell'Imprese e del *Made in Italy* (MIMIT); Mirella Castrichini, RPCT della Regione Umbria; Francesco Tanda, RT del Comune di Napoli; Andrea Viticoli, RPCT del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR); Manuel Bordini, Responsabile Ufficio Trasparenza dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL); Michele Solla, esperto in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di molti Enti locali e Aziende sanitarie. Proprio per comprendere la posizione e le esperienze, nonostante la diversità delle Amministrazioni rappresentate, le seguenti domande sono state sottoposte a tutti e sei gli intervistati²⁶⁴:

1. Quali sono i criteri utilizzati per determinare se un'informazione può essere resa pubblica o deve essere mantenuta riservata?
2. In che modi sono gestite le richieste di accesso civico (semplice e generalizzato) e quali sono i tempi medi di risposta?
3. Quante richieste di accesso civico sono state ricevute nel corso dell'ultimo anno?
4. Qual è stato il tasso di risposta positiva alle richieste di accesso civico?
5. Come vengono gestite le richieste che coinvolgono informazioni sensibili o riservate?
6. Come vengono monitorate e valutate l'efficacia delle politiche di trasparenza e accesso civico?
7. Quali sono i principali problemi riscontrati nell'attuazione delle politiche di accesso civico?

²⁶³ Monitoraggio Foia presso i Ministeri – Rilevazione 2020, al link: <https://foia.gov.it/notizie/articolo/osservatorio-foia-il-report-della-giurisprudenza-dal-2017-al-2020>

²⁶⁴ Appendice Tesi per le interviste integrali.

8. Quali azioni sono previste per migliorare o aggiornare le politiche e le pratiche di accesso civico nei prossimi anni?

9. A seguito della sua esperienza quali ulteriori azioni ritiene necessario predisporre per attuare la trasparenza in senso generale e l'accesso civico generalizzato nello specifico nella sua Amministrazione?

10. Crede che nella sua Amministrazione la cultura della legalità sia positivamente interessata dall'istituto dell'accesso civico? Ovvero, l'idea che vi sia la possibilità per chiunque di accedere a dati, documenti ed informazioni porta a dei comportamenti che migliorano l'integrità e l'etica dei funzionari?

All'esito delle interviste possono evidenziarsi le seguenti posizioni distinte per tematiche.

2.2. *La gestione delle richieste di accesso civico da parte dei RPCT*

In relazione ai criteri utilizzati dalle varie Amministrazioni per pubblicare e rilasciare i dati, i documenti e le informazioni oggetto della richiesta di accesso civico semplice o generalizzato, i RPCT hanno evidenziato, soprattutto, le difficoltà operative circa la complessa questione del rapporto tra *privacy* e trasparenza.

In particolare, Giovanni Savini, il RPCT del Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*, insiste molto sul fatto che la decisione su quali informazioni possono essere rese pubbliche e quali, invece, mantenere riservate mediante l'accesso civico generalizzato, debba essere sempre svolta con pragmatica ragionevolezza. Ciò significa che si deve sempre cercare di determinare se la divulgazione possa arrecare danno alle parti interessate, considerando le informazioni relative sia ai dati personali che a quelli commerciali. Inoltre, il principio della ragionevolezza si esplica mediante un coinvolgimento attivo delle possibili parti interessate, rispettando sempre i criteri stabiliti dalla normativa, nonché dalla giurisprudenza amministrativa e dagli indirizzi del Garante della *Privacy*. Per cui, Savini ritiene essenziale trovare caso per caso un equilibrio tra la più ampia trasparenza e la protezione delle informazioni sensibili.

Circa la medesima tematica, Mirella Castrichini, la RPCT della Regione Umbria rileva di primaria importanza nel *modus operandi* l'attenta e particolare considerazione circa l'accesso civico generalizzato, valutando gli interessi coinvolti dalla richiesta iniziale e bilanciando eventuali conflitti. Infatti, anche Castrichini, per ovviare alla tentazione di dare una rilevanza eccessiva ad interessi di terzi che non contrastano significativamente con quello che sta alla base della richiesta, considera dirimente un bilanciamento reale degli interessi. In altre parole, il singolo dirigente della Regione bilancia gli interessi coinvolti nel rispondere alle richieste, valutando quali informazioni possono essere rese pubbliche in linea con i principi della riservatezza.

Invece, Francesco Tanda, RT del Comune di Napoli, precisa come alla base dell'operato della decisione riguardante la divulgazione o meno delle informazioni vi siano, oltre alle disposizioni del decreto legislativo n. 33 del 2013, anche quelle contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e da quelle presenti nella sezione “*Anticorruzione e trasparenza*” del Piano integrativo di attività e organizzazione (PIAO) del Comune. In particolare, è stata apportata un'aggiunta di ulteriori categorie di atti e documenti da rendere pubblici su scelta dell'amministrazione comunale napoletana.

Mentre, Andrea Viticoli, RPCT del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), parla di pubblicazione automatica delle informazioni obbligatorie nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale, ai sensi degli obblighi di trasparenza stabiliti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, aggiornati dal decreto legislativo n. 97 del 2016, ed anche dal nuovo codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023. Nel caso di richieste di accesso civico semplice o generalizzato che coinvolgono informazioni sensibili o riservate vengono attentamente valutate, eventualmente oscurando le parti sensibili per proteggere la *privacy* o gli interessi economici-commerciali delle parti coinvolte; in tal modo, si cerca, comunque, di fornire le informazioni richieste dall'istante. Come ultima ipotesi si prevede la non ostensione dell'oggetto della richiesta di accesso.

Nell'intervista con Manuel Bordini, il Responsabile dell'Ufficio Trasparenza dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), è emerso immediatamente come le informazioni gestite dall'Istituto non possono essere tenute segrete, poiché non soggette a provvedimenti autorizzatori che potrebbero giustificare la loro riservatezza. Anche Bordini afferma che in presenza di richieste che coinvolgono informazioni sensibili o riservate, come possono essere gli atti di gara con la presenza di controinteressati, si valuta in modo particolare la posizione di quest'ultimi.

Nell'intervista con Michele Solla, esperto che collabora con molti enti locali ed aziende ospedaliere, è stato subito sottolineato come il sistema italiano di attuazione e applicazione dell'accesso civico generalizzato dovrebbe maggiormente ispirarsi alle pratiche adottate in Svezia o negli Stati Uniti. Infatti, in questi Stati, ai quali l'Italia dovrebbe tendere, già nella fase di preparazione ed istruttoria del procedimento amministrativo si predetermina sin dall'origine quali dati, documenti ed informazioni possono essere divulgati e fatti oggetto di accesso civico generalizzato. Inoltre, Solla crede che vi sia una mancanza di standardizzazione nella gestione delle richieste di accesso, rendendo il processo disorganizzato e producendo una variabilità significativa nelle risposte da parte delle Amministrazioni. In alcuni casi, manca uno standard nella gestione delle risposte delle richieste di accesso civico generalizzato, con talvolta un'eccessiva enfasi sulla difesa della *privacy*.

2.3. *La tempestività e l'esito delle richieste*

Nell'ambito delle tempistiche e dell'esito della risposta delle due tipologie di richieste di accesso civico, gli intervistati ritengono che per rispondere a quello semplice il procedimento sia chiaramente più agevole, mentre per rispondere a quello generalizzato sia senza dubbio più complesso.

Savini elogia l'operato attento e tempestivo delle Direzioni generali competenti presso il MIMIT a rispondere alla prima istanza di accesso generalizzato presentata dal richiedente. I possibili ritardi, che si possono venire a creare, sono magari dovuti al carico di lavoro e alla non completa e perfetta conoscenza della specifica normativa da parte del personale. Nel dettaglio, in base all'ultima relazione annuale del RPCT del MIMIT, nel corso del 2023 sono state ricevute centodue richieste di accesso civico generalizzato e due richieste di accesso civico semplice. Savini ha notato negli anni un netto calo delle richieste di riesame, per ciò che concerne l'accesso generalizzato, facendo supporre, quindi, un miglioramento nell'interazione con le Direzioni generali e una trasparenza complessiva migliore.

Nel caso della Regione Umbria, l'Ufficio Trasparenza deve sollecitare la risposta per alcune istanze agli uffici detentori della documentazione perché vi è talvolta confusione nella decorrenza del termine dei trenta giorni. Il registro degli accessi viene aggiornato ogni 3 mesi dal RPCT. In particolare, nel 2023 sono state ricevute cinquantacinque richieste di accesso civico generalizzato e quattro di accesso civico semplice. Il tasso di risposta positivo è stato di circa il 75%. Comunque, anche secondo la RPCT della Regione Umbria, l'efficacia delle politiche di trasparenza viene monitorata tramite il numero limitato di richieste di accesso civico semplice. Inoltre, la Regione, come propria scelta, ha deciso di pubblicare tutte le delibere e le valutazioni ambientali che vengono prodotte dagli uffici nel proprio sito istituzionale.

Per quanto riguarda il Comune di Napoli, nel 2023 sono state ricevute sei richieste di accesso civico semplice, tutte gestite entro i trenta giorni ed accolte, ad eccezione di un caso in cui l'atto non era esistente. Le richieste di accesso civico generalizzato, nel corso del 2023, sono state centoquaranta, delle quali centoventisette accettate, sette negate e sei non definite al momento del monitoraggio. La tempistica media di risposta è di circa sedici giorni per l'accesso civico generalizzato e tra i venti e i venticinque giorni per l'accesso civico semplice. Pertanto, come richiamato da Tanda, la stragrande maggioranza delle richieste pervenute al Comune di Napoli riceve una risposta positiva.

Il CNR prevede una modulistica presente nel sito istituzionale circa le richieste di accesso civico semplice e generalizzato, che possono essere indirizzate alla struttura competente o all'Ufficio relazioni con il pubblico, garantendo sempre una risposta entro i trenta giorni. Anzi, nel

corso del 2023, come affermato da Viticoli, il CNR ha accolto positivamente la stragrande maggioranza di richieste di accesso civico ricevute.

Nella tempestività delle risposte alle richieste di accesso civico da parte di IFEL, Bordini richiama la forte collaborazione fra l'Ufficio Legale, destinatario generalmente delle mail e PEC circa le richieste di accesso civico semplice e generalizzato, l'Ufficio Trasparenza e tutti gli altri uffici.

Solla considera le richieste di accesso semplice come semplici anche nella gestione. Mentre, nota delle differenze nella risposta a quelle riguardanti l'accesso civico generalizzato negli enti con i quali collabora. Infatti, le risposte alle richieste di accesso civico generalizzato rivolte agli enti locali rispettano il limite temporale dei trenta giorni; mentre, le aziende ospedaliere hanno più difficoltà nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa. Solla ritiene che gli enti dotati di una struttura legale interna tendano a garantire un processo più efficiente perché hanno un sistema centralizzato che controlla e monitora i tempi delle risposte. In linea di principio, negli enti in cui Solla collabora, le risposte sono state in gran parte positive, anche se persistono casi di mancata comprensione delle richieste o errori nella loro interpretazione. Nonostante ciò, un dialogo sempre più collaborativo con i cittadini ha permesso di correggere tali errori, consentendo l'accesso alle informazioni richieste.

2.4. *Le criticità e la valutazione dell'efficacia delle pratiche di accesso civico*

Nonostante siano trascorsi alcuni anni dall'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato sussistono ancora delle criticità nell'applicazione dell'accesso sia dal lato dell'Amministrazione che dal lato del cittadino, evidenziate diversamente dagli intervistati.

Secondo Savini, i principali ostacoli nell'attuazione delle politiche di accesso civico sono il particolare carico di lavoro degli uffici, specialmente nella fase iniziale delle richieste, ed anche l'eccessivo numero di richieste strumentali o vessatorie che possono rallentare il processo e che sono finalizzate ad indagare alcune dinamiche interne. Il RPCT precisa che in un'Amministrazione come il MIMIT, l'efficacia delle politiche di trasparenza, in generale, e di accesso civico generalizzato, nello specifico, dipendono anche dall'autorevolezza e dal pieno *commitment* del RPCT col vertice politico, così che il primo possa incidere nelle attività delle Direzioni generali.

Mentre, Castrichini ritiene che vi sia una scarsa consapevolezza da parte dei cittadini circa gli effettivi diritti di accesso agli atti, documenti ed informazioni in possesso della Regione, soprattutto confondendo l'accesso documentale con quello civico generalizzato. Tra i principali ostacoli riscontrati dalla RPCT nell'attuazione delle politiche di accesso civico, la stessa evidenzia soprattutto la sussistenza di soggetti che presentano ripetutamente richieste vessatorie e massive che

appesantiscono il funzionamento di alcuni uffici (in particolare, il Servizio regionale che si occupa di caccia). Tuttavia, nel tempo vi è stata un'evoluzione positiva all'interno degli uffici regionali che hanno sempre più attuato ed applicato il principio del dialogo collaborativo con i cittadini.

Invece, Tanda sottolinea che non sono stati segnalati problemi significativi, ma si rilevano alcuni errori nelle richieste inviate agli uffici o nelle motivazioni fornite. Gli uffici comunali hanno mostrato una certa riluttanza nell'accoglimento delle richieste, non tanto con riferimento ai documenti amministrativi, ma piuttosto quando hanno ad oggetto dati ed informazioni.

Tanda esalta l'efficacia delle politiche di trasparenza e accesso civico mediante dei monitoraggi annuali volti a verificare la pubblicazione degli atti e l'osservanza dei tempi previsti. Soprattutto, viene effettuata una verifica interna tramite questionari e incroci di dati nella banca dati, e in caso di mancata pubblicazione degli atti si sollecita l'ufficio competente a provvedere. Anche secondo il RT Tanda, l'efficacia delle politiche avviene mediante l'analisi delle richieste di accesso civico che sono valutate in base al rispetto dei tempi previsti e dei tassi di risposta positiva.

Lo stesso Viticoli evidenzia che vengono effettuati dei monitoraggi semestrali per garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza stabiliti dalla normativa, sia per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione che per quanto riguarda l'accesso. Mentre, tra i principali problemi riscontrati dal RPCT del CNR vi sono delle richieste poco chiare o fumose, nonché la complessità organizzativa dell'ente che può rendere difficile la gestione efficiente delle richieste di accesso civico. Infatti, per problematiche relative al mancato scambio di informazioni tra le ottantotto strutture dislocate nel territorio nazionale e la sede centrale dell'ente, si può determinare la mancata conoscenza di alcune richieste di accesso e delle loro relative risposte da parte delle varie strutture. Perciò, come azione interna per migliorare ed aggiornare le politiche e le pratiche di accesso civico si è recentemente richiesto di indirizzare tutte le richieste di accesso civico, anche, all'Ufficio relazioni con il pubblico della sede centrale. Inoltre, vi è stata una forte implementazione della formazione specifica per il personale sugli obblighi di trasparenza per ottimizzare i processi e garantire una gestione più efficiente delle richieste di accesso civico.

Bordini afferma, invece, che l'efficacia delle politiche di trasparenza può essere monitorata attraverso l'analisi dei dati di accesso al portale, con una particolare attenzione agli accessi multipli e alla variazione nel numero di visite in alcune sezioni. L'incremento degli accessi è interpretato come una maggiore visibilità dell'Istituto e un interesse per le informazioni pubblicate. Il Responsabile non ha riscontrato problemi significativi nell'attuazione delle politiche di accesso civico, poiché l'IFEL si conforma alle disposizioni di legge. Ogni tanto, però, vi è una certa ritrosia di chi gestisce il dato perché portato a indagare e valutare l'eventuale interesse sottostante l'istanza del cittadino.

Solla evidenzia che la confusione e la complessità delle richieste possono rallentare il processo di risposta delle stesse. Inoltre, il professionista evidenzia che il monitoraggio da parte dell'OIV, sulla base del set di obblighi annualmente modificato e previsto da ANAC, fornisce un quadro delle politiche di trasparenza, con particolare attenzione a settori cruciali come i bandi di gara e contratti, nonché consulenze e collaborazioni esterne. Le sfide principali segnalate includono: la necessità di una migliore formazione del personale sulla gestione dei documenti; il tentativo di risolvere i problemi organizzativi e le resistenze psicologiche all'idea di accesso illimitato da parte dei cittadini.

2.5. *Le proposte per migliorare*

Infine, gli intervistati hanno condiviso delle possibili strategie per migliorare il principio della trasparenza.

Savini ritiene che in questo periodo, piuttosto che modificare il contenuto normativo, sia necessario implementare un'intensa campagna di sensibilizzazione del personale amministrativo, focalizzata sull'importanza della trasparenza e sulle sanzioni per la mancata ottemperanza alla risposta nei confronti del cittadino. Inoltre, per il RPCT del MIMIT è fondamentale concentrarsi sulle informazioni rilevanti per i cittadini, evitando di sovraccaricare le amministrazioni con dati di scarsa utilità pubblica. In conclusione, Savini pensa che l'accesso civico contribuisca positivamente alla cultura della legalità, garantendo un'attenta adesione agli obblighi di trasparenza e stimolando il miglioramento continuo delle pratiche amministrative. La consapevolezza della possibilità di accesso da parte dei cittadini comporta, anche inconsciamente, ad avere un comportamento più diligente ed etico da parte dei funzionari.

Mentre, Castrichini auspica, come azione per migliorare le politiche di accesso civico, una campagna nazionale di sensibilizzazione sull'istituto. Inoltre, la RPCT evidenzia che la Regione Umbria si è dotata di un modello di organizzazione interna del lavoro, con l'automatizzazione degli obblighi di pubblicazione per semplificare i procedimenti amministrativi, determinando anche un miglioramento della trasparenza. Sebbene possa rappresentare un aggravio per alcuni uffici, la RPCT della Regione Umbria ritiene che gli obblighi di pubblicazione e l'accesso civico siano utili e necessari per la comunità, poiché allo stesso tempo favoriscono un dialogo costante e collaborativo con i cittadini e garantiscono una migliore integrità ed etica del personale amministrativo.

Sulla stessa linea della Regione Umbria, anche il Comune di Napoli ha in programma degli interventi per digitalizzare e automatizzare le procedure di pubblicazione, rendendo più efficienti e trasparenti le attività del personale amministrativo. Infatti, come richiamato da Tanda, è previsto un imminente aggiornamento di circolari e linee guida interne per sensibilizzare il personale

sull'importanza della trasparenza e dell'accesso civico, prevedendo anche attività di formazione obbligatoria sulle tematiche di trasparenza e prevenzione della corruzione. Il RT del Comune di Napoli ritiene che sia fondamentale investire tanto nella formazione che nell'informazione interna, specialmente considerando il ricambio generazionale che porta personale più sensibile a queste tematiche. La trasparenza dovrebbe essere promossa come principio fondamentale, incoraggiando una cultura aperta e collaborativa all'interno dell'Amministrazione. Anch'egli ritiene che la consapevolezza di essere esposti a un controllo pubblico diffuso generi comportamenti più responsabili ed etici da parte dei dipendenti del Comune di Napoli.

Viticoli si sofferma sulla necessità di un ulteriore maggiore coordinamento tra le strutture dell'ente per garantire una migliore e uniforme gestione delle richieste di accesso civico. Comunque, è essenziale sempre promuovere una maggiore ed ampia consapevolezza tra il personale del CNR sull'importanza della trasparenza e dell'accesso civico, al fine di garantire un'efficace risposta alle richieste dei cittadini. Tuttavia, è importante trovare un equilibrio tra la trasparenza e l'efficienza amministrativa per garantire il corretto funzionamento dell'ente che svolge importanti attività di ricerca per l'intera comunità e su diversi ambiti.

Bordini crede che per promuovere ulteriormente la trasparenza, IFEL potrebbe concentrarsi sull'organizzazione e sulla chiarezza dei dati pubblicati, assicurandosi che siano facilmente comprensibili e operabili. In tal senso l'Ufficio addetto integra la pubblicazione obbligatoria con un breve *abstract* che può essere facilmente comprensibile da chiunque faccia accesso al sito *web* istituzionale. L'accesso civico è un importante strumento per promuovere la trasparenza e migliorare l'etica e l'integrità dei funzionari, poiché li rende consapevoli della necessità di pubblicare dati accurati e veritieri. Nonostante ciò, Bordini chiosa con l'idea per la quale l'etica dei funzionari dovrebbe essere già intrinseca e non dipendere dagli obblighi di trasparenza perché altrimenti saremmo di fronte già ad una situazione patologica.

In conclusione, Solla pone l'attenzione sull'efficacia che può avere la predisposizione di un *team* di personale con un *expertise* circa l'accesso civico per preparare i documenti in anticipo. Una maggiore sistematizzazione delle informazioni potrebbe rendere più efficiente la gestione delle richieste. L'esperto suggerisce di rendere il patrimonio informativo più accessibile e comprensibile, ad esempio semplificando e chiarendo meglio i dati pubblicati nelle varie banche dati nazionali. Solla crede che l'accesso civico abbia influito positivamente sulla cultura della legalità, ma in generale la sua influenza sarebbe ancora limitata. Sebbene, esso possa aver contribuito a cambiare alcuni comportamenti, le resistenze e le incertezze rimangono diffuse, con un'interpretazione ancora troppo spesso variegata delle disposizioni emanate.

CAPITOLO V

La giurisprudenza sull'accesso civico generalizzato

1. Le casistiche giurisprudenziali più rilevanti

È necessario rilevare l'importanza e la necessità degli interventi della Giustizia Amministrativa in materia di accesso civico per enucleare principi di diritto e linee interpretative in grado di dare chiarimenti e indirizzare gli operatori. Tale esigenza nasce soprattutto dal fatto che, come già evidenziato, l'istituto dell'accesso civico semplice e generalizzato, di recente introduzione, da un lato, ha un deficit di regolamentazione di fonte primaria (derivante ad esempio dalla scelta di cui all'art. 5-bis, comma 6 del decreto legislativo n. 33 del 2013 di demandare la *“definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico”* a indicazioni operative adottate dall'Autorità nazionale anticorruzione), mentre, dall'altro, vi è un mancato adeguato coordinamento con la precedente normativa sull'accesso, in particolare con la legge n. 241 del 1990, determinato anche dal fatto che vi è stata una successione di norme che hanno gradualmente introdotto varie forme di accesso senza sostituire le precedenti. Peraltro, le stesse Linee guida ANAC 2016 hanno espressamente affermato che nei successivi aggiornamenti delle stesse si sarebbe tenuto conto di *“eventuali decisioni giurisdizionali”*. Sulla base delle chiarificazioni apportate dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2020, la giurisprudenza amministrativa è così intervenuta su una pluralità di aspetti derivanti dall'applicazione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato.

Di seguito, si analizzeranno alcune recenti casistiche giurisprudenziali, soprattutto del Consiglio di Stato, su specifiche tematiche.

1.1. Sulla controversa applicabilità dell'accesso civico generalizzato alla materia dei contratti pubblici

Un rilevante contrasto giurisprudenziale, susseguente all'introduzione nell'ordinamento italiano dell'accesso civico generalizzato, ha avuto ad oggetto la controversa applicabilità di tale accesso anche alla materia dei contratti pubblici. La risoluzione di tale contrasto è avvenuta da parte dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2020, a seguito dei chiarimenti relativi ai nodi generali dell'accesso civico generalizzato.

Un primo orientamento era espresso dalla V sezione del Consiglio di Stato, in particolare con due sentenze gemelle²⁶⁵, nonché da altre pronunce di giudici amministrativi di primo grado²⁶⁶. Secondo tale orientamento, l'eccezione assoluta prevista dall'art. 5-bis, comma 3 del decreto legislativo n. 33 del 2013 (relativamente ai casi *“in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti”*), poteva essere riferita a tutte le ipotesi in cui vi era una disciplina vigente che regolava specificamente il diritto di accesso, in riferimento a determinati ambiti o materie o situazioni, *“se non altro perché tale ipotesi è separatamente contemplata nella medesima disposizione”*²⁶⁷. Si tratterebbe, insomma, di effettuare un coordinamento volta per volta, verificando se la disciplina settoriale, da prendere prioritariamente in considerazione in ossequio al principio di specialità, consenta la reciproca integrazione ovvero assuma portata derogatoria.

Però, nella materia dei contratti pubblici la prevalenza della disciplina speciale sarebbe data dalla sua autosufficienza, anche nel soddisfare le esigenze di trasparenza nel necessario bilanciamento con altri contrapposti interessi, di ordine pubblico e privato, dacché *«questa disciplina attua specifiche direttive europee di settore che, tra l'altro, si preoccupano già di assicurare la trasparenza e la pubblicità negli affidamenti pubblici, nel rispetto di altri principi di rilevanza eurounitaria, in primo luogo il principio di concorrenza, oltre che di economicità, efficacia ed imparzialità»*. Sicché, in tale contesto, la qualificazione del soggetto richiedente l'accesso, al fine di vagliare la meritevolezza della pretesa di accesso individuale, sarebbe ampiamente giustificata. Per di più, il perseguimento delle finalità di trasparenza, proprie dell'accesso civico generalizzato, sarebbe garantito, da un lato, dal ruolo di vigilanza e controllo sui contratti pubblici svolto dall'ANAC e, dall'altro, dall'accesso civico c.d. semplice, previsto dagli artt. 3 e 5, comma 1, del decreto legislativo n. 33 del 2013. Pertanto, la soluzione seguita dalla V sezione, quanto ai valori e agli interessi in conflitto, conduceva alla conseguenza di escludere qualsivoglia rilevanza diretta al limite relativo, di cui all'art. 5-bis, comma 2, lett. c), del decreto legislativo n. 33 del 2013 (*«gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali»*) e sottolineava al riguardo che, in caso contrario:

a) l'amministrazione che detiene i documenti per i quali è chiesto l'accesso dovrebbe tenere conto, caso per caso, delle ragioni di opposizione degli operatori economici coinvolti, con

²⁶⁵ Consiglio di Stato, Sezione V, n. 5502 del 2 agosto 2019; Consiglio di Stato, Sezione V, n. 5503 del 2 agosto 2019.

²⁶⁶ T.A.R. Emilia Romagna, Parma, Sezione I, n. 197 del 18 luglio 2018; T.A.R. Lombardia, Milano, Sezione I, n. 630 del 25 marzo 2019

²⁶⁷ Consiglio di Stato, Sezione V, n. 5503 del 2 agosto 2019.

prevedibile soccombenza, nella maggioranza dei casi, dello stesso principio di trasparenza, che si intende in astratto tutelare, poiché maggiori sono i limiti che si oppongono all'accesso civico generalizzato;

b) notevole sarebbe l'incremento dei costi di gestione del procedimento di accesso da parte delle singole pubbliche amministrazioni coinvolte, del quale si è fatto carico l'interprete, ma che, in una prospettiva di diffusa applicazione dell'accesso civico generalizzato a tutti gli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, necessiterebbe di una apposita disposizione di legge;

c) l'ammissione dell'accesso generalizzato avrebbe finito per privare di senso il richiamo dell'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 all'art. 22 della legge n. 241 del 1990 e, comunque, avrebbe fatto sì che esso si prestava alla soddisfazione di interessi economici e commerciali del singolo operatore, nell'intento di superare i limiti interni dei rimedi specificamente posti dall'ordinamento a tutela di tali interessi ove compromessi dalla conduzione delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici.

Tale orientamento perveniva così alla conclusione che la legge propendeva per l'esclusione assoluta della disciplina dell'accesso civico generalizzato in riferimento agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici.

Un secondo diverso orientamento era espresso, in particolare, da una sentenza della III Sezione del Consiglio di Stato²⁶⁸ ed era condiviso da alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa di primo grado²⁶⁹. Tale orientamento rifiutava una interpretazione “statica” e non costituzionalmente orientata che precluderebbe l'accesso civico generalizzato ogniqualvolta una norma di legge richiami la disciplina dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990. Al contrario, veniva privilegiata una interpretazione conforme ai canoni dell'art. 97 Cost. e valorizzato l'impatto “orizzontale” dell'accesso civico generalizzato, non limitabile da norme preesistenti e non coordinate con il nuovo istituto, ma soltanto dalle prescrizioni speciali, da interpretare restrittivamente, rinvenibili all'interno della disciplina di riferimento. Al riguardo, si faceva richiamo alle osservazioni di cui al parere del Consiglio di Stato n. 515 del 24 febbraio 2016, sottolineando il fondamentale valore della trasparenza, perseguito dal riconoscimento dell'accesso civico generalizzato anche nella materia degli appalti pubblici, come strumento fondamentale di prevenzione e contrasto alla corruzione, anche secondo la chiara posizione assunta dalla Commissione europea, la quale ha sottolineato la necessità che l'ordinamento italiano promuova la

²⁶⁸ Consiglio di Stato, Sezione III, n. 3780 del 5 giugno 2019.

²⁶⁹ T.A.R. Lombardia, Milano, Sezione IV, n. 45 del 11 gennaio 2019; T.A.R. Veneto, Sezione I, n. 16 del 10 gennaio 2017.

trasparenza dei processi decisionali in ogni ambito e, particolarmente, nel settore delle pubbliche gare, prima e dopo l'aggiudicazione.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2020 ha risolto il contrasto giurisprudenziale nel senso che la disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'art. 53 del decreto legislativo n. 50 del 2016, era applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici. A ciò non ostava in senso assoluto l'eccezione del comma 3 dell'art. 5-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013, in combinato disposto con l'art. 53 e con le previsioni della legge n. 241 del 1990, che non esentava in toto la materia dall'accesso civico generalizzato, ma restava ferma la verifica della compatibilità dell'accesso con le eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, commi 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.

Così, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto che una base normativa all'eccezione assoluta non poteva rinvenirsi nell'art. 53 del decreto legislativo n. 50 del 2016. Tale norma prevedeva un differimento del diritto di accesso dei nominativi dei soggetti che hanno partecipato alle procedure di affidamento di contratti pubblici (comma 2), nonché una esclusione del diritto di accesso in relazione a informazioni fornite nell'offerta costituenti segreti tecnici e commerciali, a pareri legali acquisiti per la soluzione di liti relative a contratti pubblici, a relazioni riservate sulle domande e riserve del soggetto esecutore del contratto e a soluzioni tecniche e programmi per elaboratore coperti da privativa intellettuale (comma 5). Ma l'A.P. ha affermato che la portata limitata anche temporalmente e motivata di questi casi, peraltro di stretta interpretazione, non poteva comportare ex se l'esclusione dell'intera materia dall'applicazione dell'accesso civico generalizzato, che riacquistava la sua naturale *vis expansiva* una volta venute meno le ragioni che giustificavano siffatti limiti, condizioni o modalità di accesso.

Anzi, nella materia dei contratti pubblici, le esigenze di accesso civico generalizzato assumono una più pregnante connotazione, costituendo la fisiologica conseguenza dell'evidenza pubblica, poiché ciò che è pubblicamente evidente deve anche essere pubblicamente conoscibile, salvi, ovviamente, i limiti solo per legge previsti.

Peraltro, l'obbligatoria pubblicità di determinati atti (c.d. *disclosure* proattiva) è solo un aspetto, pur fondamentale, della trasparenza, che tuttavia si manifesta e si completa nell'accessibilità degli atti (c.d. *disclosure* reattiva) nei termini previsti per l'accesso civico generalizzato.

Del resto, un "*controllo diffuso*" della collettività sull'azione amministrativa è particolarmente necessario nella materia dei contratti pubblici e delle concessioni, "*dove spesso si*

annidano fenomeni di cattiva amministrazione, corruzione e infiltrazione mafiosa, con esiti di inefficienza e aree di malgoverno per le opere costruite o i servizi forniti dalla pubblica amministrazione e gravi carenze organizzative tali da pregiudicare persino il godimento di diritti fondamentali da parte dei cittadini nella loro pretesa ai cc.dd. diritti sociali”.

L’accesso generalizzato, quale via elettiva della trasparenza, soddisfa dunque ampiamente questo diffuso desiderio conoscitivo finalizzato alla garanzia della legalità nei contratti pubblici e deve essere non solo consentito in questa materia, ma è anzi doveroso perché connaturato all’essenza dell’attività contrattuale pubblica.

Così, da un lato è vero che le norme in materia di appalti pubblici sono volte ad evitare che le autorità aggiudicatrici divulgino informazioni (sugli aspetti tecnologici, produttivi, commerciali e organizzativi) il cui contenuto potrebbe essere utilizzato per falsare la concorrenza, ma tale obiettivo può essere conseguito con una equilibrata applicazione del limite previsto dall’art. 5-bis, comma 2, lett. c), del decreto legislativo n. 33 del 2013, secondo un canone di proporzionalità, proprio del *test* del danno (c.d. *harm test*), che preservi il *know-how* industriale e commerciale dell’aggiudicatario o di altro operatore economico partecipante senza sacrificare del tutto l’esigenza di una anche parziale conoscibilità di elementi fattuali, estranei o non necessariamente legati a tale *know-how*. D’altra parte, rispetto alle eccezioni assolute che hanno a monte scelte del legislatore indicanti la priorità o prevalenza di certi interessi, nelle eccezioni relative è rimesso all’amministrazione effettuare un adeguato e proporzionato bilanciamento degli interessi coinvolti²⁷⁰.

Successivamente, alcune decisioni, nel solco di quanto indicato dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2020, hanno confermato che la disciplina dell’accesso civico generalizzato è applicabile anche agli atti delle procedure di gara, ma deve essere verificata la compatibilità di tale forma di accesso con le eccezioni enucleate dall’art. 5 bis, commi 1 e 2 del decreto legislativo n. 33 del 2013.

In particolare, in una fattispecie ove una società che non aveva partecipato alla gara aveva richiesto l’accesso civico generalizzato all’offerta tecnica della società che era risultata aggiudicataria del servizio di trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano su gomma, si è evidenziato che l’articolo 5 bis, comma 2, lett. c) del decreto legislativo n. 33 del 2013 dispone che *“l’accesso di cui all’articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: (...) 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”*. Pertanto, nel caso esaminato si è affermato che l’Amministrazione

²⁷⁰ Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 10 del 02/04/2020.

aveva correttamente negato il diritto di accesso, apparendo la richiesta avere la finalità di volersi giovare “di specifiche competenze industriali o commerciali” detenute dalla società controinteressata, idonea a nuocere alla segretezza industriale o commerciale; infatti, la documentazione di cui era stata chiesta l'ostensione costituiva “*Know how aziendale*” e a fronte di una richiesta di accesso non adeguatamente motivata dalla concorrente “operante nel medesimo segmento di mercato che potrebbe oggettivamente giovare nella propria attività della conoscenza di dati riservati”, si è concluso per la legittimità del diniego²⁷¹.

In un altro caso, relativo a un affidamento del servizio di ristorazione nelle scuole, una società (che inizialmente era risultata aggiudicataria ma con la quale il contratto era poi stato risolto per inadempimenti) aveva chiesto l'accesso civico generalizzato ai nominativi della commissione mensa che aveva segnalato irregolarità e all'offerta tecnica dell'impresa poi risultata aggiudicataria in sostituzione della prima. In questa fattispecie, si è considerato legittimo il diniego del Comune, poiché, con riferimento ai nominativi è prevalente l'interesse “alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia” di cui all'art. 5-bis, comma 2, lett. a). Inoltre, la comunicazione a terzi dei nominativi integrerebbe un trattamento dei dati eccedente rispetto alle finalità della raccolta; infatti, la conoscenza dei nominativi rivelerebbe alla collettività chi ha svolto funzioni di controllo sulla regolarità del servizio di refezione, mentre, ai fini dell'accesso civico generalizzato, rileva non chi, individualmente, esercita la funzione di controllo o effettua la semplice segnalazione, ma il contenuto oggettivo di tale controllo, ferma restando ovviamente la possibilità per l'interessato di contestare, nelle competenti sedi, modalità ed esito di tale controllo. Quanto, poi, all'offerta tecnica è stato ritenuto prevalente il diritto alla segretezza del *know how* dell'impresa²⁷².

Peraltro, le statuizioni dell'A.P. n. 10 del 2020 sulla questione sono state sostanzialmente recepite dal decreto legislativo n. 36 del 2023²⁷³, anche alla luce della dei nuovi principi di digitalizzazione dei contratti pubblici. In particolare, l'articolo 35 prevede esplicitamente al comma 1 che “le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano in modalità digitale l'accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, mediante acquisizione diretta dei dati e delle informazioni inseriti nelle piattaforme, ai sensi degli articoli 3-bis e 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e degli articoli 5 e 5-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”. Quindi, è ora espressamente citato il riferimento all'istituto dell'accesso civico generalizzato.

²⁷¹ Consiglio di Stato, Sezione V, n. 8382 del 18 settembre 2023.

²⁷² Consiglio di Stato, Sezione III, n. 6639 del 28 luglio 2022.

²⁷³ Decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 recante norme in materia di “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”.

Per il resto la norma del d.lgs. n. 36 del 2023 ricalca essenzialmente l'ex art. 53 del decreto legislativo n. 50 del 2016, indicando i casi di differimento dell'esercizio del diritto di accesso, nonché le fattispecie in cui il diritto di accesso e ogni forma di divulgazione "*possono essere esclusi*" ovvero "*sono esclusi*"²⁷⁴. L'articolo 36, poi, disciplina le norme procedurali e processuali in tema di accesso.

1.2. Sugli eventi in materia di immigrazione e sugli accordi di collaborazione

Un gruppo di atti dei quali si è controvertito è relativo ad eventi in materia di immigrazione e ad accordi di collaborazione.

Una sentenza del Consiglio Stato²⁷⁵ ha deciso circa una istanza di accesso civico generalizzato per ottenere dal Corpo delle Capitanerie di porto, dal Centro nazionale di coordinamento del soccorso in mare e dal Ministero delle Infrastrutture informazioni e documenti relativi a un "*evento immigrazione*" del 14 giugno 2021. Tale evento era relativo a una nave operante a supporto di una piattaforma petrolifera situata in acque internazionali al largo della Libia che, raggiunta una imbarcazione alla deriva al largo della costa e presi a bordo circa 200 naufraghi, poi li consegnava a una motovedetta della Guardia costiera di Tripoli. La decisione, richiamati i criteri orientativi coniati dall'A.P. n. 10 del 2020 (in particolare, sulla non sottoposizione dell'accesso civico generalizzato a limiti quanto alla legittimazione soggettiva, né a oneri di motivazione e sempre che non sussistano contrarie ragioni di interesse pubblico o privato e esclusioni normativamente previste, nonché che le richieste non siano manifestamente onerose o sproporzionate), ha affermato che sussistevano limiti normativi che si opponevano in senso assoluto alla ostensione dei dati e delle informazioni richiesti. Infatti, è stato rilevato che la richiesta di accesso ha riguardato una operazione di soccorso in mare al largo della costa libica, con implicazioni di carattere militare, di polizia e di politica migratoria nonché di rapporti internazionali con due diversi paesi: la Libia, che ha assunto la responsabilità dell'intervento, e il Regno Unito, per via della bandiera della nave commerciale che ha prestato il primo soccorso. Inoltre, vi è stato coinvolgimento dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex). Sussisteva, dunque, l'impatto con alcuni dei quattro interessi-limite pubblici considerati dall'art. 5-bis, comma 1 del decreto legislativo n. 33 del 2013, cioè: sicurezza pubblica; ordine pubblico; sicurezza nazionale; relazioni internazionali. Anzi, sussisteva anche l'interesse-limite privato alla libertà e la segretezza della corrispondenza di cui al comma 2 dello stesso articolo 5-bis, in considerazione del fatto che la richiesta di accesso riguardava comunicazioni intercorse anche con soggetti privati.

²⁷⁴ Art. 35, commi 2 e 4, d.lgs. n. 36 del 2023.

²⁷⁵ Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1195 del 3 febbraio 2023.

D'altra parte, gli interessi-limite di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013 sono ampi e oggetto di una valutazione ad "*alto tasso di discrezionalità*"²⁷⁶ e soprattutto gli interessi pubblici di cui al comma 1 possono involgere profili di insindacabile merito politico e hanno rilievo costituzionale concernendo la funzionalità dell'apparato dello Stato e la sovranità interna e internazionale. Tra l'altro, rileva il Consiglio di Stato, il Decreto del Ministero dell'Interno 16/3/2022, in attuazione dell'art. 24 comma 1 della legge n. 241 del 1990, nell'elencare le categorie di documenti sottratti all'accesso per motivi di sicurezza, difesa e relazioni internazionali, annovera, all'art. 2 comma 1 una serie di documenti, tra i quali quelli relativi alle "*intese tecnico-operative per la cooperazione internazionale di polizia inclusa la gestione delle frontiere e dell'immigrazione*" (lett. d) e "*alla cooperazione con l'Agenzia Europea della Guardia di Frontiera e Costiera per la sorveglianza delle frontiere esterne dell'Unione europea coincidenti con quelle italiane ...*" (lett. e)²⁷⁷.

Già precedentemente, il Consiglio di Stato²⁷⁸, in una fattispecie simile relativa a operazioni di soccorso in mare di migranti (SAR), aveva riconosciuto la legittimità, per coerenza con l'assolvimento di funzioni istituzionali, dell'eccezione posta dalle medesime Amministrazioni per escludere l'ostensione, a mezzo di una richiesta di accesso civico generalizzato, di comunicazioni intercorse fra autorità militari nazionali e internazionali. Ciò, rilevando che l'ostensione, consentendo a chiunque di conoscere il *modus operandi*, le tempistiche e i posizionamenti degli assetti aeronavali, avrebbe danneggiato o messo comunque in pericolo la sorveglianza delle reti di contrabbando e traffico di esseri umani nel Mediterraneo e, più in generale, l'attività di contrasto dei trafficanti di esseri umani, nonché pregiudicato i rapporti tra Stati e le relazioni tra soggetti internazionali (in particolare con il Governo libico). Già solo tale ultimo aspetto era di per sé idoneo a integrare ex lege un'autonoma causa di esclusione dall'accesso.

Per quanto riguarda poi gli accordi di collaborazione, in una fattispecie l'Agenzia Industrie Difesa (Agenzia pubblica sottoposta alla vigilanza del Ministero della Difesa) aveva rigettato l'istanza di accesso civico generalizzato all'Accordo di collaborazione tra l'Agenzia industrie difesa ed il Ministero dell'interno, nell'ambito del progetto «*Support to integrated border and migration management in Libya – Second phase*». Tale rigetto è stato oggetto di giudizio dapprima davanti al Tar Lazio²⁷⁹ e poi in sede di appello davanti al Consiglio di Stato²⁸⁰. Entrambi i giudicanti hanno considerato legittimo il diniego di accesso. In particolare, il Consiglio di Stato, richiamando i

²⁷⁶ Come già rilevato da: Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 10 del 2020; Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1817 del 20 marzo 2019.

²⁷⁷ In senso conforme anche Consiglio di Stato, Sezione V, n. 2498 del 14 marzo 2024.

²⁷⁸ Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1121 del 12 febbraio 2020.

²⁷⁹ T.A.R. Lazio, Roma, Sezione I bis, n. 1779 del 1 febbraio 2023.

²⁸⁰ Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 9849 del 16 novembre 2023.

principi più volte citati in materia di accesso civico generalizzato, ha rilevato che correttamente la fonte del diniego era stata individuata nel divieto assoluto all'accesso civico generalizzato di cui al Decreto del Ministero dell'Interno 16/3/2022, che, in attuazione dell'art. 24 comma 1 della legge n. 241 del 1990, nell'elencare le categorie di documenti sottratti all'accesso per motivi di sicurezza, difesa e relazioni internazionali, annovera, all'art. 2 comma 1 lett. d): "*i documenti relativi agli accordi intergovernativi di cooperazione e le intese tecniche stipulati per la realizzazione di programmi militari di sviluppo, di approvvigionamento e/o supporto comune o di programmi per la collaborazione internazionale di polizia, nonché quelli relativi ad intese tecnico-operative per la cooperazione internazionale di polizia inclusa la gestione delle frontiere e dell'immigrazione*". Pertanto, sussisteva una fattispecie di eccezione assoluta di cui all'art. 5-bis, comma 3 del decreto legislativo n. 33 del 2013.

Ulteriormente, è stata considerata legittima l'ostensione solo parziale di una convenzione stipulata tra il Ministero dell'Interno e l'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni, Missione OIM, relativa a relazioni internazionali tra lo Stato italiano e la Libia. Infatti, richiamando la precedente sentenza del Consiglio di Stato n. 9849 del 2023, si è affermato che il diniego parziale di ostensione era stato correttamente fondato su due presupposti: uno integrante il divieto "*assoluto*" di accesso civico generalizzato fondato sull'art. 5-bis, comma 3 del d.lgs. n. 33 del 2013 in combinato disposto con l'art. 24, comma 1 della legge n. 241 del 1990 e con l'art. 2, comma 1, lett. a), del DM n. 415 del 1994 che enuclea per il Ministero dell'Interno le categorie dei documenti sottratti al diritto di accesso ai sensi del suddetto art. 24 della legge n. 241 del 1990; l'altro afferente ad un'ipotesi di diniego "*relativo*" di accesso civico generalizzato fondato sull'art. 5-bis, comma 1 del d.lgs. n. 33 del 2013 per evitare un pregiudizio alla sicurezza pubblica, all'ordine pubblico e alle relazioni internazionali²⁸¹.

1.3. Sulle valutazioni comparative e sui conferimenti degli incarichi di responsabilità nel pubblico impiego

Un altro rilevante gruppo di atti che ha dato modo di pronunciarsi da parte del giudice amministrativo è relativo alle valutazioni comparative e ai conferimenti di incarichi di responsabilità nel pubblico impiego.

In un caso, un'Università degli Studi aveva negato l'accesso civico generalizzato alla documentazione amministrativa (parere espresso dal Consiglio Nazionale Universitario in merito al transito da un settore scientifico ad un altro) concernente la procedura di valutazione comparativa

²⁸¹ Consiglio di Stato, Sez. III, n. 6958 del 05/08/2024; in modo analogo circa una similare convenzione tra Ministero dell'Interno e l'Organizzazione Mondiale per le Migrazioni, Missione OIM relativa a relazioni internazionali tra lo Stato italiano e la Costa d'Avorio, Consiglio di Stato, Sez. III, n. 6956 del 05/08/2024.

per la copertura di un posto di ricercatore universitario a tempo indeterminato. L'Università aveva motivato il diniego al fine di tutelare le esigenze di riservatezza del controinteressato rappresentate e ritenute sussistenti ai sensi dell'art. 5-bis, comma 2, lett. a) del decreto legislativo n. 33 del 2013. Tale diniego è stato annullato dal Consiglio di Stato²⁸², che ha affermato la fondatezza dell'istanza di accesso civico generalizzato. Ciò, poiché, in primo luogo, vi è la sussistenza di un interesse della collettività alla conoscenza del predetto parere (sull'idoneità o meno di un docente universitario ad ottenere l'affidamento di una cattedra in un certo settore disciplinare, anziché in un altro), poiché l'ostensione è funzionale a garantire proprio quella trasparenza ed imparzialità che deve contraddistinguere l'operato di tutte le Pubbliche Amministrazioni. Inoltre, in quanto nella sfera della riservatezza dei propri dati personali ostativa all'ostensione dei documenti chiesti tramite accesso civico generalizzato ex art. 5 bis comma 2, lett. a) del decreto legislativo n. 33 del 2013 (*“la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia”*) rientrano gli elementi concernenti la persona fisica del controinteressato (quali lo stato di salute, le opinioni politiche espresse, le credenze religiose, l'adesione ad associazioni sindacali o dati personali di altro tipo, come per ipotesi, l'indirizzo di residenza), ma non anche una valutazione sulla qualità dell'attività di pubblico servizio dal medesimo espletata nell'esercizio delle mansioni di pubblico impiegato, nel caso in questione della sua attività professionale di docente universitario. In altre parole, lo scopo dell'accesso civico generalizzato sarebbe sempre pregiudicato, se la riservatezza dei dati personali viene intesa in senso ampio, poiché l'agire della Pubblica Amministrazione è contraddistinto dall'attività delle persone fisiche con le quali intercorre un rapporto di pubblico impiego. Invece, il Consiglio di Stato precisa che la riservatezza dei dati riguarda solo quelli personali identificativi o sensibili ovvero sensibilissimi, così da poter svolgere un effettivo controllo sull'operato degli Enti pubblici da parte dei cittadini. Nel caso in questione, non venivano in evidenza ragioni attinenti alla persona fisica, ma quelli relativi alla sua attività professionale di docente universitario.

Similmente, relativamente alla controversa ostensibilità o meno tramite accesso civico generalizzato, nell'ambito di una procedura di conferimento di incarichi di responsabilità dell'Agenzia delle Entrate, di curricula vitae dei soggetti non selezionati, nonché dei verbali dei colloqui e delle schede di valutazione di tutti i partecipanti, il TAR Sicilia ha richiamato i principi delineati nella già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 10123 del 2022. In tal senso, si è affermato che ai sensi dell'art. 5 bis, comma, 2 lett. a) del decreto legislativo n. 33 del 2013 sono ostativi all'accesso soltanto gli elementi concernenti la persona fisica come i dati personali identificativi o i dati sensibili o sensibilissimi del controinteressato, ma non anche una valutazione

²⁸² Consiglio di Stato, Sez. VII, n. 10123 del 17/11/2022.

sulla qualità dell'attività di pubblico servizio dal medesimo espletata nell'esercizio delle mansioni di pubblico impiego. Così, è stato escluso che possa precludersi l'accesso ai verbali dei colloqui e alle schede di valutazione di tutti i partecipanti, poiché ove se per il loro tramite possano conoscersi *"aspetti di carattere personale circa le caratteristiche individuali relative, ad esempio, alla preparazione professionale, alla cultura, alle capacità di espressione o al carattere della persona (che costituiscono aspetti valutabili nella selezione dei partecipanti)"*, essi rimangono comunque estranei alla *"sfera della persona fisica in quanto tale che sia eventualmente coinvolta dall'attività esercitata nella qualità di pubblico dipendente"* intesa in senso proprio e stretto. In ogni caso, tali aspetti recedono dinnanzi alla superiore esigenza di *"garantire il controllo democratico sull'attività amministrativa"*. Invece, per quanto riguarda i curricula vitae dei soggetti non selezionati, anche essi potranno essere oggetto di ostensione, ma i puntuali dati personali inseriti all'interno di ciascun curriculum dovranno essere oscurati ai sensi dell'art. 5-bis, comma 4 del decreto legislativo n. 33 del 2013²⁸³.

1.4. Sui dati e documenti conseguenti all'emergenza Covid 19

Una ulteriore interessante tipologia di decisioni è relativa alle istanze di accesso ai dati e documenti conseguenti all'emergenza Covid 19.

Così, in una specifica fattispecie una Associazione aveva chiesto ad una Azienda Sanitaria Locale (ASL) di Roma tutti i provvedimenti, documenti e atti relativi, tra l'altro: al numero di soggetti vaccinati contro il Covid 19 e di soggetti non vaccinati contro il Covid 19 affetti da una serie di patologie (pericarditi, miocarditi, herpes, ictus cerebrali, ima, nefriti ottiche, aneurismi, embolie polmonari, ecc.), suddivisi per patologie, per fasce d'età, specificando se vaccinato e con quale vaccino oppure se non vaccinato, dal 27 dicembre 2020 alla data di presentazione dell'istanza di accesso ai documenti amministrativi (15 dicembre 2021), sia come malattie sia come accessi ai Pronto Soccorso; al numero dei soggetti affetti dalle patologie specificate, per fasce d'età, nel periodo dal 01.01.2019 al 27.12.2020, sia come malattie sia come accessi ai Pronto Soccorso; al numero di soggetti vaccinati contro il Covid 19 e di soggetti non vaccinati contro il Covid 19 ricoverati a qualsiasi titolo o ragione presso le strutture ospedaliere suddivisi per patologie, per fasce d'età e tipo di vaccino contro il Covid 19, dal 27 dicembre 2020 alla data di presentazione dell'istanza di accesso ai documenti amministrativi (15 dicembre 2021). La richiesta era stata negata dall'ASL romana e il Tar Lazio²⁸⁴, adito dall'Associazione, ha respinto il ricorso. Il giudice amministrativo ha affermato, in primo luogo, che per una parte dei dati richiesti l'Azienda Sanitaria

²⁸³ T.A.R. Sicilia, Catania, Sezione II, n. 1436 del 16 aprile 2024.

²⁸⁴ T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III quater, n. 8515 del 23 giugno 2022.

Locale non avrebbe dovuto reperirli presso le Amministrazioni che ne erano in possesso (Regione Lazio, Ministero della Salute o AIFA), poiché costituisce preciso onere dell'istante esercitare il proprio diritto di accesso presso il soggetto che detiene effettivamente i dati e le informazioni richieste. Inoltre, per i dati in possesso dell'ASL, comunque, l'istanza si presentava come massiva, in considerazione della consistente mole della documentazione contenente i dati, che interessavano un arco temporale di più di tre anni, e della complessità dell'elaborazione dati che sarebbe stata necessaria.

La sentenza del Tar Lazio è stata confermata in sede di appello dal Consiglio di Stato²⁸⁵. In particolare, il Consiglio di Stato ha richiamato il principio generale che impone un bilanciamento tra il diritto alla trasparenza e l'esigenza di non pregiudicare, attraverso un improprio esercizio del diritto di accesso, il buon andamento dell'Amministrazione, riversando sulla stessa un onere oltremodo gravoso che la sottoporrebbe ad attività incompatibili con la funzionalità dei suoi plessi e con l'economicità e la tempestività della sua azione. In tal senso, nel caso giudicato vi era una rilevante complessità dell'elaborazione dei dati richiesta poiché occorreva: dapprima individuare i documenti che possono contenere i dati richiesti, poi elaborare la mole di informazioni richieste (vaccinati e non vaccinati, ingressi al Pronto Soccorso, diverse patologie riscontrate per eventuali effetti avversi, ecc.), quindi suddividere le stesse per categorie (fasce di età, tipologie di vaccini inoculati, suddivisione per patologie, ecc.), individuare eventuali "*controinteressati*" che potrebbero risultare nei documenti contenenti i dati richiesti ed avviare con essi un'interlocuzione procedimentale al fine di acquisirne la posizione in merito all'ostensione degli atti richiesti (come previsto dall'art. 5, comma 5, D.lgs. n. 33 del 2013). Soltanto in ultimo, oscurare i dati personali. Anche nell'eventualità dell'assenza di tale ultimo passaggio procedimentale, restava la effettiva complessità e gravosità dell'attività di elaborazione richiesta.

Invece, in un altro recente caso il Tar Lazio²⁸⁶ a fronte del diniego all'accesso civico generalizzato da parte del Ministero della Salute, ha imposto l'ostensione dei dati "*relativi al numero di soggetti, nonché la relativa età media, ai quali sia stata somministrata la prima dose di vaccino nel periodo 27/12/2020 - 26/12/2021 e che siano deceduti entro 14 giorni dalla somministrazione della dose (ossia nel periodo 27/12/2020 – 09/01/2022) per qualunque motivo, non necessariamente riconducibile alla somministrazione del vaccino*". In tal caso, il Tar ha osservato che ai sensi del D.M. 17/9/2018 è istituita presso il Ministero della salute l'Anagrafe nazionale vaccini, un *database* contenente i seguenti dati: "*Data di nascita*", "*Data decesso*"; "*Vaccinazione*"; "*Dose vaccinazione*"; "*Data effettuazione*". Pertanto, il Tar ha evidenziato che il

²⁸⁵ Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1884 del 23 febbraio 2023.

²⁸⁶ T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III-quater, n. 12013 del 17 luglio 2023.

Ministero è in possesso di quasi tutti i dati richiesti e anche laddove il programma del *database* non permetta di acquisire i dati in contestazione attraverso una semplice interrogazione, “cioè attraverso un adempimento che sembra effettivamente implicare un'attività veramente minima”, dovranno comunque essere consegnati: l'elenco dei cittadini vaccinati (previo oscuramento delle generalità), l'elenco delle date di nascita, l'elenco delle dosi somministrate, l'elenco delle date in cui sono state somministrate, l'elenco dei decessi con indicazione della data in cui sono avvenuti. Il Tar ha, invece, statuito che non può costituire oggetto di ostensione il dato relativo all'età media perché sicuramente oggetto di rielaborazione.

1.5. Sui rapporti con l'accesso popolare e quello ambientale

Un ultimo gruppo di decisioni da esaminare riguarda i rapporti tra le discipline generali dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato con quelle settoriali, in particolare con riferimento all'accesso civico di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e a quello ambientale di cui all'art. 3 del d. legislativo n. 195 del 2005.

Al riguardo, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2020 ha affermato che il rapporto tra le discipline generali e settoriali citate non può essere letto unicamente e astrattamente, secondo un criterio di specialità e, dunque, di esclusione reciproca, “*ma secondo un canone ermeneutico di completamento/inclusione, in quanto la logica di fondo sottesa alla reazione tra le discipline non è quella della separazione, ma quella dell'integrazione dei diversi regimi, pur nelle loro differenze, in vista della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo che rifugge in sé da una segregazione assoluta "per materia" delle singole discipline*”.

Va ricordato che l'art. 10 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL)²⁸⁷ prevede che “*tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese*” (comma 1); inoltre, il regolamento “*assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi*” e detta le norme necessarie “*per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione*” (comma 2).

²⁸⁷ Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, recante norme in materia di “*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*”.

Quindi, in ambito degli enti locali il diritto è esercitabile da tutti i “cittadini” e anche per avere informazioni sullo stato degli atti e delle procedure non ancora definite. La lettera della norma sembrerebbe prefigurare, dunque, un diritto di accesso assai ampio, una sorta di accesso civico generalizzato *ante litteram*.

Peraltro, la giurisprudenza ha tradizionalmente inteso in senso restrittivo le previsioni di cui all’art. 10 del TUEL, considerandole come non implicanti una diversa configurazione del diritto di accesso, né modalità differenziate di esercizio del diritto in questione, rimanendo ancorato l’accesso di cui all’art. 10 del TUEL ai presupposti costitutivi di cui alla legge n. 241 del 1990²⁸⁸. Anche recentemente, il Consiglio di Stato, ribadendo tali principi, ha negato un accesso a pratiche edilizie anche poiché “*nella istanza di accesso si fa esclusivo riferimento all’art. 10 t.u.e.l. senza che si possa neppure implicitamente ricavare la volontà della richiedente di dare corso ad una forma di accesso civico*”²⁸⁹.

Invece, l’accesso del pubblico all’informazione ambientale è disciplinato dal decreto legislativo n. 195 del 2005²⁹⁰, ove si prevede all’art. 3, comma 1 che “*L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse*”, mentre i casi di esclusione dal diritto di accesso sono indicati all’art. 5 del medesimo decreto.

Per quanto riguarda la connessione tra l’accesso civico generalizzato e l’accesso ambientale, può segnalarsi una sentenza del Tar Toscana²⁹¹ relativa a un ricorso proposto da un’azienda controinteressata avverso l’ostensione da parte di ARPA Toscana della documentazione inerente ai dati risultanti dai controlli ambientali comprensivi anche delle indicazioni sulle emissioni ambientali, effettuati nell'ultimo triennio, sul territorio e nei confronti di determinate aziende. La ricorrente adduceva, in particolare, che l’ostensione avrebbe comportato la divulgazione di segreti industriali. Il Tar ha respinto il ricorso, rilevando in primo luogo che l’accesso esercitato dal soggetto richiedente costituiva un accesso civico generalizzato, disciplinato dal decreto legislativo n. 33 del 2013, che aveva ad oggetto informazioni sulle emissioni nell'ambiente, con conseguente applicabilità anche del decreto legislativo n. 195 del 2005.

Quindi, richiamando l'insegnamento della Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2020, il Tar ha ritenuto che entrambe le normative fossero applicabili alla fattispecie, con prevalenza, in caso di conflitto, di quella maggiormente favorevole all'interesse conoscitivo.

²⁸⁸ Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1772 del 24 marzo 2011; Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 9378 del 23 dicembre 2010; Consiglio di Stato, Sezione V, n. 7773 del 29 novembre 2004.

²⁸⁹ Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 916 del 1 febbraio 2021.

²⁹⁰ Decreto legislativo n. 195 del 19 agosto 2005 recante norme in materia di “*Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*”.

²⁹¹ T.A.R. Toscana, Firenze, Sezione II, n. 855 del 26 settembre 2023.

Dall'applicazione integrata delle due discipline, emergeva che né l'accesso civico né quello ambientale richiedono, ai fini del relativo accoglimento, la specificazione di elementi legittimanti o di motivazioni a sostegno della richiesta ostensiva (ai sensi dell'art. 5 comma 3 del d.lgs n. 33 del 2013 e dell'art. 3, comma 1 del d.lgs n. 195 del 2005). Inoltre, circa i limiti all'eccesso, sia la normativa sull'accesso civico generalizzato (art. 5-bis del d.lgs n. 33 del 2013) che quella sull'accesso ambientale (art. 5 del d.lgs n. 195 del 2005) impediscono l'accesso per evitare un pregiudizio concreto anche alla tutela di segreti industriali, ma il comma 4 dell'art. 5 del decreto legislativo n. 195 del 2005 prevede che, in ogni caso, l'accesso ambientale è consentito quando la richiesta riguardi informazioni sulle emissioni nell'ambiente. *“Tra le due disposizioni, quella che garantisce una tutela più ampia al diritto di accesso è la seconda, che va dunque applicata alla fattispecie, seguendo il criterio ermeneutico indicato dall'Adunanza Plenaria (sentenza n. 10/2020, cit.)”*. È stata, quindi, affermata dal Tar la legittimità dell'ostensione.

La sentenza del Tar Toscana è stata appellata con istanza cautelare che, però, il Consiglio di Stato²⁹² ha respinto *“apparendo condivisibile il percorso argomentativo che ha condotto il giudice di prime cure ad accogliere la domanda di accesso in base al disposto di cui all'art. 5, comma 4, del d.lgs. 195/2005”*.

²⁹² Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 4968 del 11 dicembre 2023.

Conclusioni

L'evoluzione delle forme di trasparenza, in particolare con l'introduzione del diritto di accesso civico generalizzato, è caratterizzata da un progressivo mutamento dei rapporti tra amministrazione e cittadini, sia dal punto di vista regolativo che culturale.

In primo luogo, dall'esame delle esperienze dei vari Paesi emerge che la disciplina dell'accesso civico generalizzato, per avere una sua reale efficacia anche ai fini di prevenzione della corruzione, deve essere accompagnata da un modello culturale consolidato e radicato negli anni nella cittadinanza. In tal senso, l'esperienza svedese e il modello americano sono da tempo particolarmente evoluti per una maggiore predisposizione alla partecipazione democratica e ad un attento controllo diffuso verso l'operato delle Pubbliche Amministrazioni. Quindi, in ordinamenti, come quello italiano, è impensabile instaurare e consolidare un principio nobile, come quello dell'accesso civico generalizzato, solamente mediante un decreto legislativo ed interpretazioni attuative, se non accompagnati da un convinto e reale cambio culturale sia all'interno dell'Amministrazione che da parte della cittadinanza.

L'esperienza degli anni di applicazione dell'accesso civico generalizzato in Italia dimostra che le richieste da parte dei cittadini avvengono gran parte a fini di tutela delle proprie posizioni, piuttosto che di tutela di interessi generali di tutti i cittadini. È vero che, come affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2020, anche le richieste di accesso civico presentate per ragioni “*egoistiche*” favoriscono, in ogni caso, un controllo diffuso sull'Amministrazione, ma non vi è ancora un utilizzo dello strumento da parte dei cittadini effettivamente volto a una partecipazione e a un controllo democratico delle Pubbliche Amministrazioni.

Per questo motivo, ad esempio, pare discutibile il “*passo indietro*” compiuto dal Dipartimento della Funzione Pubblica che, solo dopo pochi anni aver realizzato un monitoraggio aggiornato sull'attuazione del FOIA con la finalità di favorire tra i cittadini la cultura del diritto di informazione, ha dismesso nel 2021 il Centro nazionale di competenza FOIA. Ciò, nonostante siano emerse l'utilità e la necessità di questo servizio in termini di competenze ed esperienze da diffondere sia alle Pubbliche Amministrazioni che ai cittadini. Anzi, sarebbero necessarie una maggiore sensibilizzazione e un'attenta informazione dei diritti e delle opportunità dei cittadini derivanti dalla disciplina dell'accesso civico generalizzato. Infatti, va anche considerata la coesistenza nell'ordinamento delle varie tipologie di accesso (documentale, civico semplice, civico generalizzato, nonché di quelle settoriali) che possono generare fraintendimenti ed equivoci tra i cittadini.

Alla luce della frammentazione della *governance* nella fase di attuazione della normativa italiana sull'accesso civico generalizzato, si possono elaborare dei possibili accorgimenti per migliorare la disciplina dell'accesso. In effetti, la presenza di più soggetti ed enti coinvolti era supportata dal fatto che l'ente che ha come finalità l'attuazione della trasparenza e la prevenzione della corruzione, cioè l'ANAC, era stato istituito solamente nel 2014, quindi due anni prima dall'introduzione dell'istituto. A distanza di alcuni anni e guardando anche i modelli di altri Paesi europei, è auspicabile la presenza di un unico organismo che abbia poteri e funzioni nel controllo e nell'indirizzo dell'accesso civico generalizzato.

D'altro canto, i Responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza intervistati hanno manifestato in senso positivo un atteggiamento più sensibile alle tematiche della trasparenza e dell'accesso civico da parte del personale neoassunto all'interno della Pubblica Amministrazione, ovvero dai dipendenti più giovani. Infatti, persiste ancora una certa “*ritrosia*” o “*gelosia*” del dato da ostentare soprattutto da parte del personale che lavora da tempo negli uffici pubblici ed è abituato a consolidati comportamenti. Da questo punto di vista, il cambio generazionale può positivamente influenzare anche quello culturale e psicologico circa la trasparenza.

Piuttosto che modificare lo strumento giuridico dal punto di vista legislativo, è dirimente e fondamentale in questo momento una costante sensibilizzazione ed aggiornamento del personale amministrativo, magari ricordando anche le sanzioni previste per la mancata ottemperanza del rilascio di dati, documenti e informazioni oggetto delle varie richieste.

D'altra parte, un aspetto positivo della disciplina italiana deriva dal fatto che il decreto legislativo n. 33 del 2013 fissa i principi generali, demandando il dettaglio alla successiva interpretazione tramite delibere e circolari che possono agevolmente mutarsi ed adeguarsi nel corso del tempo anche alle realtà delle Amministrazioni e allo sviluppo evolutivo dell'attuazione dei principi stessi. Pertanto, così facendo si evitano le lungaggini di eventuali riforme della normativa mediante modifiche puntuali e specifiche.

Comunque, l'evoluzione normativa determinata nell'ordinamento italiano dall'introduzione dell'accesso civico generalizzato ha consentito di declinare l'*accountability* della Pubblica Amministrazione che deve rendere conto sia ai soggetti esterni che a quelli interni del proprio operato e deve essere sensibile ai giudizi ricevuti. Ciò comporta una Pubblica Amministrazione più trasparente e responsabile, che deve rispondere delle proprie decisioni e attività, garantendo un controllo democratico e una gestione efficace delle risorse pubbliche.

Nell'attuazione dell'accesso civico generalizzato, le criticità maggiori sono quelle concernenti le eccezioni relative. Proprio in queste, la discrezionalità della Pubblica

Amministrazione potrebbe limitare l'ostensibilità dei dati e delle informazioni. Si è visto ad esempio, anche dall'esame della giurisprudenza, che particolarmente pregnante è la tutela degli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali. Infatti, con riferimento alla richiesta di accesso di atti di gare ad evidenza pubblica, si è spesso sostenuto che la documentazione potesse costituire *know how* aziendale.

Inoltre, molto delicata è soprattutto la protezione della *privacy*, tanto che il Garante della protezione dei dati personali ha messo subito in guardia da un'indiscriminata diffusione di documenti riportanti dati personali. In tal senso, molto importante è il bilanciamento tra l'interesse all'accesso e quello alla riservatezza, secondo i criteri dettati dalle Linee guida ANAC, dalle Circolari della Funzione Pubblica e dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa.

Ma allo stesso tempo, con l'accesso civico generalizzato la trasparenza si declina come “*accessibilità totale*” (Corte Costituzionale n. 20 del 2019) dichiaratamente finalizzata a garantire il controllo democratico sull'attività amministrativa, quindi, deve essere favorito l'interesse alla conoscibilità. Non è l'accesso civico generalizzato degli atti a dover essere, ogni volta, ammesso dalla legge, ma sono semmai le sue eccezioni a dovere rinvenire un preciso, tassativo, fondamento nella legge.

Le eccezioni relative all'accesso civico generalizzato implicano e richiedono un bilanciamento da parte della Pubblica Amministrazione, in concreto, tra l'interesse pubblico alla conoscibilità e il danno all'interesse-limite, pubblico o privato, alla segretezza e/o alla riservatezza. Ciò viene effettuato non solo con il cd. test del danno (*harm test*), ma anche con il c.d. test dell'interesse pubblico (*public interest test* o *public interest override*).

Comunque, anche sulla base del riscontro dei RPCT intervistati, emerge una progressiva maggiore predisposizione da parte delle Amministrazioni a rispondere in modo ampio e compiuto alle richieste di accesso civico generalizzato. Ciò anche perché, come già richiamato nella teoria del *Panopticon* di Bentham, la possibilità di qualsiasi osservatore esterno di controllare l'operato di un soggetto costringe quest'ultimo ad un comportamento più corretto ed integro dal punto di vista etico. Diversamente, si rischiano sanzioni di natura sociale, reputazionale ed elettorale.

In conclusione, i valori della prevenzione della corruzione e della diffusione della trasparenza non sono ancora del tutto diffusi e radicati in Italia. La carenza di trasparenza, che si esplica anche con le difficoltà operative ed interpretative dell'attuazione dell'accesso civico generalizzato, e la conseguente presenza di fenomeni corruttivi generano dei danni enormi sia nella società che nell'economia del Paese. Per considerare il principio della trasparenza anche come

principale strumento di anticorruzione, è necessario e auspicabile insistere sul piano culturale per portare un tanto significativo quanto richiesto miglioramento etico e democratico dell'Italia.

Appendice Tesi

Interviste

Di seguito vengono riportate integralmente le interviste svolte ad aprile 2024 a: Giovanni Savini, come RPCT del Ministero dell'Imprese e del *Made in Italy* (MIMIT); Mirella Castrichini, come RPCT della Regione Umbria; Francesco Tanda, come RT del Comune di Napoli; Andrea Viticoli, come RPCT del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR); Manuel Bordini, come Responsabile Ufficio Affari Generali, Istituzionali e Trasparenza dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL); Michele Solla, come esperto in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di Enti locali e Aziende sanitarie.

Intervista a Giovanni Savini (RPCT del MIMIT)

LR: *Quali sono i criteri utilizzati per determinare se un'informazione può essere resa pubblica o deve essere mantenuta riservata?*

GS: Sicuramente i criteri sono quelli dell'art. 5-bis, d.lgs. 33/2013 tutti valutati secondo ragionevolezza, nel senso che si cerca di capire nel caso concreto se le informazioni, i dati personali ovvero che si riferiscono alle attività di impresa possono in qualche caso recare nocumento al terzo interessato.

LR: *In che modi sono gestite le richieste di accesso civico (semplice e generalizzato) e quali sono i tempi medi di risposta?*

GS: Sono gestiti con un'interlocuzione rapida e anche molto seguita, al MIMIT con le direzioni generali competenti in materia. I tempi sono quelli previsti per la risposta dalla legge. In realtà parlo per la parte di riesame. Qualche tempistica più lunga si riscontra nella prima istanza con la struttura competente dove purtroppo, carichi di lavoro e non perfetta conoscenza della normativa procura dei ritardi.

LR: *Quante richieste di accesso civico sono state ricevute nel corso dell'ultimo anno?*

GS: 2 richieste di accesso civico semplice e 106 richieste di accesso civico generalizzato.

LR: *Qual è stato il tasso di risposta positiva alle richieste di accesso civico?*

GS: Allora difficile dare una stima perché spesso ci sono fraintendimenti anche da chi richiede e fa l'istanza. Non è semplicissimo. Diciamo una cosa ben precisa: nel corso degli anni la percentuale di istanze di riesame si è abbattuta nettamente. Questo perché abbiamo sensibilizzato gli uffici sullo strumento. Tra le situazioni particolari credo che almeno una parte di elementi sia stata resa sicuramente perlomeno per tutti riesame portati a mia conoscenza. Infatti, nell'ultimo anno l'istanza di riesame è crollata perché le Direzioni Generali rispondono dopo pochi giorni.

LR: *Come vengono gestite le richieste che coinvolgono informazioni sensibili o riservate?*

GS: Attraverso un'interlocuzione prevista dalla norma col terzo interessato, e poi con l'apprezzamento rispetto a quello che viene rappresentato, perché il terzo è portato sempre a minimizzare la quantità di dati che lo riguardano e che possono essere resi pubblici. Ciò però collide col principio di trasparenza e quindi sempre facendo una verifica caso per caso secondo i criteri del 5-bis e della giurisprudenza del Garante Privacy, con la quale si interloquisce come da normativa vigente. Questo in qualche caso è capitato: formuliamo le risposte.

LR: *Come vengono monitorate e valutate l'efficacia delle politiche di trasparenza e accesso civico?*

GS: Interlocuzione con OIV e banalmente l'indicatore migliore: il numero di richieste di riesame ricevuto nel tempo, la cui diminuzione ha dimostrato che svolgendo un'attività seria di

sensibilizzazione degli uffici si ottiene. Inoltre, un elemento che incide nell'efficacia delle politiche di trasparenza in generale e di accesso civico generalizzato nello specifico è l'autorevolezza e la vicinanza al vertice politico o al direttore in un contesto diverso dal MIMIT, così da poter incidere nelle attività delle Direzioni generali. Negli anni passati, anche se oggi è una pratica che non accade più, vi erano diverse richieste di accesso civico per una mancata risposta da parte delle Direzioni o per un accoglimento parziale.

LR: *Quali sono i principali problemi riscontrati nell'attuazione delle politiche di accesso civico?*

GS: Sicuramente il carico lavorativo di alcuni uffici. Con il turnover che c'è stato con i nuovi funzionari, abbiamo una base conoscitiva migliore rispetto a qualche anno fa dell'istituto. Ma rispetto ad uffici che sono estremamente oberati è un problema reale. La capacità degli stessi di dare una risposta in tempi brevi, questo soprattutto per la prima richiesta di accesso. Quando, interviene poi il RPCT solitamente si mobilitano. Naturalmente, ci sono poi le richieste quelle strumentali che creano tanti problemi. Diciamo che in alcuni casi l'istituto viene utilizzato in maniera impropria per alimentare tensioni per protestare, chiedere un numero eccessivo ed irragionevole di dati. Inoltre, vi sono più di un "stalker" che fanno richieste massive, "farlocche" e vessatorie verso l'Amministrazione. In questi casi, il RPCT interviene secondo le circolari della Funzione Pubblica e dell'ANAC. Sicuramente alcuni uffici mi hanno rappresentato situazioni dove hanno svolto delle indagini per capire la motivazione delle richieste di accesso civico generalizzato, seppur la norma non lo richiede. In particolare, queste richieste ricadono su persone che non avevano avuto i contributi o molto pressanti con gli uffici. Comunque, nonostante questo ho sempre detto che l'istituto non prevede la sindacazione delle motivazioni o capire il motivo per cui vengono fatte determinate richieste, dobbiamo solo applicare i criteri del 5-bis. Da questo punto di vista, che l'accesso civico è uno strumento molto utile se utilizzato correttamente come vera garanzia della trasparenza da parte delle amministrazioni perché con amministrazioni grandi, come il MIMIT, effettivamente la pubblicazione di alcuni dati può sfuggire. Diciamo che negli anni ho utilizzato l'istituto dell'accesso civico per stimolare le Direzioni generali a pubblicare e migliorare tutti i dati di loro competenza. Da questo punto di vista lo strumento è stato una svolta perché ha indotto le amministrazioni che gestiscono come il MIMIT tanti fondi pubblici ad essere veramente trasparenti sull'erogazione di questi fondi. Tutto questo deve essere fatto con ragionevolezza. Infine, va detto che sin all'inizio che in alcuni casi e da parte di un certo personale vi è stata molta resistenza all'istituto paragonabile alla resistenza che c'è stata per l'introduzione della 241 del 1990: poiché è un cambio culturale e psicologico che spaventa un personale che è abituato a determinati comportamenti da anni. Ma se l'amministrazione vuole veramente essere trasparente deve superare

queste paure per una sempre più ampia condivisione di dati, documenti e informazioni ma anche di relazione collaborativa col cittadino.

LR: *Quali azioni sono previste per migliorare o aggiornare le politiche e le pratiche di accesso civico nei prossimi anni?*

GS: Una, precisa ed ossessiva: sensibilizzazione del personale: formazione continua ma non è lo strumento giuridico che va spiegato, come qualche anno fa con anche circolari che facemmo riprendendo quelli della funzione pubblica. Adesso semplicemente bisogna ricordare quanto è importante anche le sanzioni previste per la mancata ottemperanza. Diciamo che quando poi c'è il riesame, il RPCT contatta anche direttamente gli uffici per sollecitare la risposta e le risposte poi arrivano.

LR: *A seguito della sua esperienza quali ulteriori azioni ritiene necessario predisporre per attuare la trasparenza in senso generale e l'accesso civico generalizzato nello specifico nella sua Amministrazione?*

GS: Intanto sensibilizzazione sopra richiamata. Aggiungo che gli adempimenti trasparenza sono troppi e non tutti necessari. Ragionevolmente è auspicabile che ci si concentri sulle cose veramente rilevanti per i cittadini che non sono gli stipendi del dirigente, piuttosto che altro: siamo veramente su campi di non particolare rilevanza che affaticano le amministrazioni, creano anche tensioni. Dobbiamo rendere pubblico quello che ragionevolmente l'opinione pubblica può e deve interessare. Sostanzialmente per quello che riguarda il MIMIT l'erogazione degli incentivi pubblici. C'è anche un utilizzo strumentale dell'accesso civico, ci sono dinamiche sindacali interne che fanno perdere tanto tempo e che non sono convinto che siano di pubblico interesse primario dell'opinione pubblica. Anche se, va detto che l'accesso civico ha influenzato positivamente anche la produzione degli atti amministrativi da parte degli uffici. Ovviamente, in alcune richieste bisogna intervenire con coraggio per salvaguardare il principio della trasparenza ma comunque è uno strumento utile e salutare per la produzione degli atti.

LR: *Crede che nella sua Amministrazione la cultura della legalità sia positivamente interessata dall'istituto dell'accesso civico? Ovvero, l'idea che vi sia la possibilità per chiunque di accedere a dati, documenti ed informazioni porta a dei comportamenti che migliorano l'integrità e l'etica dei funzionari?*

GS: Assolutamente sì, questo lo voglio dire con chiarezza. Lo strumento attraverso il quale assicuriamo un'ottemperanza attenta e costante da parte degli uffici agli obblighi di trasparenza. Mi è capitato che emergessero dall'accesso civico generalizzato delle tematiche e situazioni che anche per la non perfetta chiarezza delle norme hanno poi portato a un miglioramento della nostra attività di trasparenza originaria. Infatti, a mio avviso l'istituto dell'accesso civico ha portato ad un netto

miglioramento sia nella qualità delle informazioni dei siti di Amministrazione Trasparenza che nella qualità del personale. In conclusione, l'utilità notevole dell'accesso è paragonabile alla figura dell'autovelox: la sola conoscenza del fatto che vi sia l'autovelox comporta ad una riduzione della velocità. Allora, qui l'indicatore che ci può essere utile per capire se questo funziona, può essere esterno, magari conoscendo il numero degli autovelox, o dal numero di incidenti in meno che vi sono, o dal numero di contravvenzioni per eccesso di velocità però è complicato trovarne uno che mi dice ok hai fatto bene. Stessa cosa per l'accesso, difficile trovare un indicatore esterno (numero di richieste, numero di pubblicazioni, numero di riesame), comunque l'Amministrazione ha giovamento perché il funzionario va più piano ed è più attento nelle sue attività.

Intervista a Mirella Castrichini (RPCT Regione Umbria)

LR: *Quali sono i criteri utilizzati per determinare se un'informazione può essere resa pubblica o deve essere mantenuta riservata?*

MC: Ti dico una cosa banale, l'idea alla base della scelta se pubblicare o meno un dato, un documento o un'informazione è la seguente: se ti fornisco quello che il richiedente mi chiede, è l'equivalente della possibilità di pubblicare e diffondere. Quindi se non ci sono problemi con ciò che prevede il dettato del d.lgs. 33/2013, viene autorizzato l'accesso che corrisponde ad una pubblicazione sul nostro sito Amministrazione Trasparente. Inoltre, un criterio sotteso a chi ti ha presentato l'istanza è comprendere quali ulteriori interessi vengono toccati dalla possibilità di accesso. Ovvero, se vi sono interessi contrastanti a quello alla base della richiesta d'accesso, questi vanno bilanciati. A volte vi può essere un'eccessiva attenzione a possibili interessi che non contrastano eccessivamente con l'interesse ad accedere all'atto/documento/informazione. Quindi è necessario un bilanciamento reale sull'impatto che può avere l'accesso nei confronti dei terzi. Non necessariamente se coinvolti, significa automaticamente che siano dei controinteressati. A volte c'è un'eccessiva preoccupazione di tutela nei confronti dei controinteressati, e così nel dubbio il dato non viene concesso.

LR: *In che modi sono gestite le richieste di accesso civico (semplice e generalizzato) e quali sono i tempi medi di risposta?*

MC: In regione Umbria le richieste vengono gestite così: le richieste arrivano al servizio Protocollo che gira per competenza le istanze ai singoli uffici responsabili dei servizi oggetto della richiesta di accesso e come copia conoscenza all'Ufficio trasparenza per il registro degli accessi. Quindi, la gestione dell'istanza viene fatta dal servizio che detiene il dato, documento e informazione; il RPCT si pronuncia eventualmente per l'istanza di riesame. L'ufficio competente del servizio risponde alla richiesta. Per quanto riguarda i tempi, molta strada va ancora percorsa ma si è migliorato notevolmente. Infatti come Ufficio RPCT, nel caso non vi sia stata una risposta, facciamo un sollecito all'ufficio competente entro i 30 giorni previsti dagli obblighi di legge. In particolare, noi aggiorniamo e pubblichiamo il registro degli accessi ogni 3 mesi ed anche in quest'attività facciamo degli ulteriori solleciti se qualche ufficio è lento e restio a rispondere all'istanza di accesso. Quindi si può definire quasi come un "rito del sollecito" ogni 3 mesi. In genere, gli uffici sono autonomi ed istruiti a rispondere alla richiesta, ma a volte capita che ci chiedono dei chiarimenti sulla forma utilizzata dal cittadino. Basti pensare che ancora ad oggi le richieste di accesso documentale ex legge 241/1990 è principale: addirittura gli stessi avvocati fanno richieste della 241 sulla base dell'accesso civico generalizzato o si fanno richieste con oggetto tutti i possibili

accessi perché non vi è una chiara conoscenza anche di un personale addetto ai lavori. Infatti, soprattutto nei primi anni, abbiamo fornito un supporto ai vari uffici per far passare l'idea che comunque sia se positiva che negativa vi deve essere sempre una risposta per il rispetto del c.d. principio del dialogo collaborativo tra Amministrazione e cittadini. I tempi medi di risposta sono buoni: entro 30 giorni quasi sempre. Va tenuto in considerazione che a volte vi è un equivoco sulla decorrenza del termine. Gli uffici prendono l'inizio fornito dall'invio dal Protocollo. Mentre, come spiegato dalla Funzione Pubblica, la data di decorrenza parte dalla data dell'istanza. Questo per accelerare e migliorare anche la logica di un'efficace organizzazione interna che non deve pregiudicare i 30 giorni. In questo caso, l'accesso civico generalizzato è utilizzato per aggiornare e modernizzare le attività di lavoro nella Pubblica Amministrazione. Comunque, pochi nell'amministrazione non rispondono. Un problema è stato il periodo della pandemia, dove vi sono state delle non risposte perché molte cariche di pratiche su dati e informazioni relativi al numero dei positivi, ricoveri e vaccini. Ora i tempi di risposta molto migliorati, perché gli uffici sono cresciuti. Mentalità dei 30 giorni nella risposta, ma retaggio di una mentalità, o idea di non poter rispondere in maniera tempestiva.

LR: *Quante richieste di accesso civico sono state ricevute nel corso dell'ultimo anno?*

MC: 4 richieste di accesso civico semplice e 55 richieste di accesso civico generalizzato.

LR: *Qual è stato il tasso di risposta positiva alle richieste di accesso civico?*

MC: 77 su 102 accoglimento (3/4): accoglimento pieno: considerando tutte le tipologie di accessi (documentale, civico e generalizzato).

LR: *Come vengono gestite le richieste che coinvolgono informazioni sensibili o riservate?*

MC: Dipende il contenuto delle richieste fatte ai vari uffici del singolo dirigente, che deve compiere un bilanciamento degli interessi in gioco. Il criterio operativo va sul discorso di quali sono i dati che possono rendere diffusibili in relazione al principio della riservatezza.

LR: *Come vengono monitorate e valutate l'efficacia delle politiche di trasparenza e accesso civico?*

MC: A nostro avviso il monitoraggio avviene dalle poche richieste di accesso civico semplice, che è un segnale di efficacia degli obblighi di pubblicazione che la Regione rispetta e prevede delle sottosezioni specifiche. Infatti, come scelta della Regione vengono pubblicate nel sito tutte le delibere e valutazioni. Quindi, non vi sono delle criticità all'interno dell'amministrazione che ha intrapreso un processo culturale innovativo anche in relazione alla trasparenza. Più che altro riteniamo che non vi sia un'adeguata conoscenza e una scarsa consapevolezza da parte della comunità di cittadini di avere questo diritto di accesso.

LR: *Quali sono i principali problemi riscontrati nell'attuazione delle politiche di accesso civico?*

MC: Un paio di personaggi fanno sempre le stesse richieste. È necessaria una forte sensibilizzazione, ma ad oggi all'interno degli uffici della regione vi è una grande evoluzione nel funzionamento dell'istituto in particolare per attuare il dialogo collaborativo con i cittadini.

LR: *Quali azioni sono previste per migliorare o aggiornare le politiche e le pratiche di accesso civico nei prossimi anni?*

MC: A nostro avviso è mancata e manca una forte campagna di comunicazione a livello nazionale sull'istituto. Inoltre, la gran mole di dati di pubblicazione può essere considerato un eccesso perché può essere utilizzata e rielaborata da chi conosce ed è addetto ai lavori, ma di difficile utilizzo per il semplice cittadino. Come regione Umbria abbiamo adottato un sistema operativo che automatizza gli obblighi di pubblicazione una volta che viene fatto ed adottato l'atto allo stesso tempo. Con questo modo di operare: automatizzi gli obblighi di pubblicazione ed eviti l'aggravio di lavoro al personale degli uffici, agganciando la piattaforma di pubblicazione con la piattaforma di redazione degli atti, quindi automaticamente si pubblica sulla relativa sezione dell'amministrazione trasparente.

LR: *A seguito della sua esperienza quali ulteriori azioni ritiene necessario predisporre per attuare la trasparenza in senso generale e l'accesso civico generalizzato nello specifico nella sua Amministrazione?*

MC: Ridondanza sulle politiche di trasparenza, aggravio per alcuni uffici, in particolare i settori aggravati per le competenze sono quelli relativi alla Sanità e caccia. Però, a nostro avviso è un aggravio utile per la comunità. Vi può essere in parte la gelosia del dato da parte dell'amministrazione ma come amministrazione abbiamo puntato molto sulla risposta sempre e comunque per avere un dialogo costante e collaborativo con i cittadini, ai quali non si chiede e non si indaga mai la motivazione alla base dell'istanza di accesso civico generalizzato.

LR: *Crede che nella sua Amministrazione la cultura della legalità sia positivamente interessata dall'istituto dell'accesso civico? Ovvero, l'idea che vi sia la possibilità per chiunque di accedere a dati, documenti ed informazioni porta a dei comportamenti che migliorano l'integrità e l'etica dei funzionari?*

MC: Anche sì, ma credo non tanto all'accesso civico generalizzato, ma maggiore attenzione da parte degli obblighi di pubblicazione. Non perché vi è illegalità, ma quando sai che l'atto è in pubblicazione sei più chiaro e comprensibile. Ma il fatto di accedere senza motivazione da parte del cittadino avvantaggia l'integrità e l'etica dei cittadini. L'amministrazione fa dialogo collaborativo, senza chiedere nulla di aggiuntivo e quindi si è intercettato il bisogno. Tutto concorre a migliorare la cultura della legalità. La trasparenza deve essere pensata sempre per rendere noti i dati per i cittadini sui processi decisionali, interventi vari: sempre su vari punti di vista. Perché con tanti dati

da trasparenza vi può essere il rischio della non trasparenza. Infine, il principio è stato dirompente all'inizio con l'idea della pubblicazione, all'inizio per gli addetti ai lavori ma ha rivoluzionato con processo culturale magari lento ma essenziale. Riteniamo e crediamo ad una valutazione estremamente positiva per il dettato normativo presente nel d.lgs. 33/2013, sia per l'obbligo della pubblicazione positiva che anche per l'istituto dell'accesso.

Intervista a Francesco Tanda (RT Comune di Napoli)

LR: *Quali sono i criteri utilizzati per determinare se un'informazione può essere resa pubblica o deve essere mantenuta riservata?*

FT: Il criterio in base al quale ci si ispira è legato alle previsioni normative. Per quanto concerne la pubblicazione dei dati, documenti su Amministrazione Trasparente si segue il dettato del d.lgs. 33/2013 e si tiene conto di quello che è riportato nel PIAO in particolare nella sottosezione “Rischi corruttivi e Trasparenza” come tabella allegata, che riproduce i contenuti della versione del d.lgs. 33/2013 e della delibera n. 1310 del 2016 di ANAC con l’aggiunta di alcune particolari categorie di atti e documenti che vengono aggiunti rispetto a quelli previsti dagli obblighi di pubblicazione. Nel nostro caso, il PIAO con la tabella allegata e misure specifiche di trasparenza che vengono racchiuse nell’ambito delle misure di anticorruzione. Sulla base di queste disposizioni poi i singoli uffici in base alla competenza pubblicano nel portale e forniscono i dati, documenti ed informazioni.

LR: *In che modi sono gestite le richieste di accesso civico (semplice e generalizzato) e quali sono i tempi medi di risposta? Quante richieste di accesso civico sono state ricevute nel corso dell'ultimo anno? Qual è stato il tasso di risposta positiva alle richieste di accesso civico?*

FT: Le richieste di accesso civico semplice sono indirizzate al RT attraverso indirizzi PEC dedicati, oppure attraverso modalità più semplici come la raccomandata. Io do riscontro alle richieste di accesso civico semplice, verificando se il dato deve essere oggetto di pubblicazione e sollecitando eventualmente gli uffici competenti a farlo. Così poi comunico al richiedente il link ipertestuale che rimanda al sito così il cittadino può farvi accesso all’informazione richiesta. Nel corso del 2023 sono pervenute 6 richieste di accesso civico semplice, risposte tutte entro i 30 giorni ed erano tutte fondate, quindi tutte accolte tranne 1 caso che riguardava la pubblicazione di un atto che l’Amministrazione non ha prodotto. Negli altri casi, dopo alcune verifiche, ad esempio per l’elenco dei beni confiscati, pubblicazione delle prove orali nelle procedure concorsuali: l’amministrazione ha riconosciuto la fondatezza dell’istanza e ha chiesto all’ufficio competente la pubblicazione del dato e poi link ipertestuale al cittadino richiedente. Questo per quanto riguarda l’accesso civico semplice. Per l’accesso generalizzato, nei due semestri 2023 (come aggiornato da disposizioni di legge): 140 richieste di generalizzato, positivamente 127 istanze – opposti 7 dinieghi totali – 6 richieste incerte perché ancora in corso di rielaborazione soprattutto quelle pervenute alla fine del 2023 che quindi non hanno potuto avere risposta né in un senso né nell’altro. Sostanzialmente con la percentuale siamo a circa al 90% di risposte favorevoli alle richieste di accesso civico generalizzato. Tempistica: dal registro degli accessi i tempi medi risposta per l’accesso

generalizzato attorno ai 16 giorni – per l’accesso civico semplice attorno ai 20/25 giorni per le poche istanze pervenute: in particolare per la corrispondenza con l’ufficio competente nella pubblicazione e poi il rinvio ipertestuale con link, comunque siamo sempre entro il limite massimo dei 30 giorni.

LR: *Come vengono gestite le richieste che coinvolgono informazioni sensibili o riservate?*

FT: Come riportato dai numeri nella stragrande maggioranza dei casi non sono stati dati dei dinieghi. Molte decisioni di accoglimento. Solo per 6 ipotesi sono stati dati dei dinieghi sulla base del rilievo della riservatezza: quindi l’ufficio ha scelto per opporre il diniego. Su questo però non ho esercitato un sindacato diretto perché ho dati forniti dagli uffici. Sulle ragioni non ho motivazioni specifiche da fornire. So solo che nella stragrande maggioranza dei casi è stata data una risposta positiva.

LR: *Come vengono monitorate e valutate l'efficacia delle politiche di trasparenza e accesso civico?*

FT: Questo monitoraggio nello specifico: per la trasparenza, la nostra Amministrazione prevede un sistema di monitoraggio annuale, i vari servizi forniscono risposte in ordine all’avvenuta pubblicazione o meno degli atti che devono essere pubblicati in Amministrazione Trasparente. Se vi sono dei riscontri negativi sulla pubblicazione, allora si sollecita la pubblicazione degli atti. È un sistema di controllo interno, una sorta di questionario, che si è mostrato efficace nella fase successiva di monitoraggio da parte del responsabile della Trasparenza che va a verificare e valutare le risposte. Per quanto riguarda, ad esempio, agli obblighi di pubblicazione del vecchio codice degli appalti, si va a verificare la pubblicazione delle determine a contrarre, il servizio di controllo interno indica numero delle determine a contrarre prodotte da quel servizio con un incrocio di dati e numero che ha in possesso il servizio. Se non vi sono tutte le determine si chiede al servizio di provvedere agli atti di pubblicazione. Questionario è un applicativo elaborato da un altro servizio che si occupa dei controlli interni, il nostro ufficio ne risponde dei riscontri e come ufficio trasparenza svolgiamo ulteriori accertamenti. Per le istanze di accesso civico (semplice e generalizzato) è prevista la verifica del rispetto dei tempi normativamente assegnati da parte dei Dirigenti nell’ambito della verifica degli obiettivi gestionali con un incrocio col registro degli accessi per verificare le istanze di accesso e tempo di risposta.

LR: *Quali sono i principali problemi riscontrati nell'attuazione delle politiche di accesso civico?*

FT: Di questo non ho una notizia diretta, nel senso che nelle istanze quasi tutte erano fondate, però non ho notizie dagli uffici di un utilizzo così disfunzionale nelle istanze di accesso. Non mi sono pervenute lamentele per quanto riguarda istanze massive verso il nostro comune. Per quanto riguarda l’attuazione delle politiche di accesso civico, alcune istanze pervenute al mio ufficio perché non correttamente indirizzate o perché presentate come istanze di riesame anche se non lo

erano, comunque noto che a volte c'è un po' di riluttanza degli uffici soprattutto quando si tratta di istanze che non sono dirette ad acquisire documenti ma dirette ad acquisire dati e informazioni. Allora in questo caso, gli uffici tendono un po' a chiudersi e motivare e negare perché magari si afferma che le informazioni non sono contenute in nessun documento. Poi magari il cittadino anche confonde l'istituto del civico con quello documentale. Va considerato che nel mio periodo di RT non mi sono pervenute istanze di riesame per il forte dialogo col cittadino, testimoniato dall'alto tasso positivo delle istanze di accesso generalizzato.

LR: *Quali azioni sono previste per migliorare o aggiornare le politiche e le pratiche di accesso civico nei prossimi anni?*

FT: Allora, nel PIAO approvato sia quest'anno che l'anno scorso sono previste per il miglioramento di politiche della trasparenza, una maggiore informatizzazione e digitalizzazione degli atti, i quali ancora purtroppo non è stato compiuto. Ma il nuovo sistema consentirà di rendere automatiche le pubblicazioni nel sito del comune nell'albo pretorio, nella sezione amministrazione trasparente come atti prodotti dall'amministrazione. Attualmente non vi è una piena digitalizzazione delle pubblicazioni, le quali avvengono ancora tramite una richiesta che viene inoltrata dal servizio al servizio web del comune. Poi viene fatta la pubblicazione nell'albo pretorio e poi se vi è l'obbligo anche su amministrazione trasparente. Ma ancora non vi sono automatismi in questo senso che rende più farragিনosa la situazione. Quindi l'amministrazione sta cercando di andare verso la piena digitalizzazione essenziale anche per la trasparenza. Per quanto riguarda le politiche di accesso civico è prevista ulteriormente un'attività di informazione interna attraverso la stesura di circolari, linee guida con indicazioni specifiche sulla necessità della divulgazione degli atti, in particolare in questo momento focus importante sulla pubblicazione e accesso per quanto riguarda gli appalti pubblici attraverso una piattaforma certificata. Insieme all'informazione, attività anche di formazione sia in house che attraverso seminari e corsi di carattere obbligatori sulle tematiche di trasparenza, la prevenzione della corruzione e tutela della privacy. Spesso ci si chiede se quali atti, quali dati devono essere pubblicati in base alla riservatezza dei dati. Mancanza di criteri rigorosi porta qualche problema operativo nella divulgazione dei dati. Credo che lo strumento a disposizione sia proprio quello della formazione dei funzionari. Sia per le attività previste che per quelle future sulla materia.

LR: *A seguito della sua esperienza quali ulteriori azioni ritiene necessario predisporre per attuare la trasparenza in senso generale e l'accesso civico generalizzato nello specifico nella sua Amministrazione?*

FT: Si deve maggiormente intervenire su formazione ed informazione interna. Sono convinto che il turn over anche all'interno dell'Amministrazione porti del personale più attento e concentrato ad un

utilizzo della trasparenza e dell'accesso civico dei cittadini. L'amministrazione ha assunto 1000 unità di personale intorno alla metà dello scorso anno: già si vede un clima diverso rispetto al passato. La trasparenza ha trovato dei miglioramenti dalle nuove generazioni che sono più permeabili nei ragionamenti rispetto al personale presente da anni nell'amministrazione. Siamo a 10 anni dall'entrata in vigore del decreto trasparenza direi che piano piano vi è una maggiore sensibilità su queste tematiche, una risposta più efficace, sempre meno un'amministrazione che si trincerava dietro alla segretezza delle informazioni e notizie ma sempre più disponibilità a riconoscere una possibilità di accesso per attuare il principio fondamentale della trasparenza amministrativa. Noto che nelle nuove generazioni minore resistenza all'opposta chiusura delle vecchie generazioni. Ovviamente, però questa chiusura è che i funzionari potrebbero sentirsi "controllati" dal richiedente che non deve motivare nemmeno l'accesso ma è una tendenza maturata.

LR: *Crede che nella sua Amministrazione la cultura della legalità sia positivamente interessata dall'istituto dell'accesso civico? Ovvero, l'idea che vi sia la possibilità per chiunque di accedere a dati, documenti ed informazioni porta a dei comportamenti che migliorano l'integrità e l'etica dei funzionari?*

FT: Quello che ho potuto verificare nella pubblica amministrazione il fatto di essere esposti a questa forma di controllo ha un aspetto positivo sull'integrità dei funzionari. Poiché gli atti prodotti poi sono o pubblicati o comunque oggetto di istanze di accesso generalizzato. Abbia un suo rilievo positivo sull'etica e integrità professionale dei funzionari. Magari, non direttamente misurabile con un indicatore ma è una consapevolezza presente nell'inconscio. Infine credo che sapere che vi può essere un soggetto che può applicare questo controllo generalizzato e diffuso ha senz'altro degli effetti positivi sull'etica e sull'integrità professionale.

Intervista a Andrea Viticoli (RPCT del CNR)

LR: *Quali sono i criteri utilizzati per determinare se un'informazione può essere resa pubblica o deve essere mantenuta riservata?*

AV: Pensando ai criteri utilizzati per determinare se un'informazione può essere resa pubblica o deve essere mantenuta riservata, noi pubblichiamo adempiendo ai vari obblighi di trasparenza tutte le informazioni, dati e documenti ai sensi del d.lgs. 33/2013 e il loro aggiornamento del 2016 e vari collegamenti per quanto riguarda il nuovo codice dei contratti che disciplina alcuni obblighi di trasparenza. Quindi, decreto 33 e normativa collegata: informazioni che devono obbligatoriamente essere rese pubbliche e quindi vengono automaticamente pubblicate all'interno della sezione Amministrazione trasparente del sito. Dopo di che se qualcuna di queste informazioni non è presente, e riceviamo delle richieste di accesso civico semplice, considerando anche la complessità dell'ente CNR: 8000 dipendenti, 300 punti ordinanti, ossia 300 strutture che agiscono in un'autonomia per quanto riguarda il reclutamento, i bandi di gara e contratti, quindi qualcosa può sfuggire. Pertanto, se ci viene fatto notare qualche mancata pubblicazione noi chiediamo tempestivamente la pubblicazione all'ufficio. Poi, noi riceviamo richieste di accesso civico generalizzato, ossia per quei dati, documenti e informazioni che non sono soggetti a pubblicazione obbligatoria ma qualsiasi cittadino può richiederne l'accesso e la consultazione. A questo punto, l'Amministrazione valuta giustise pubblicare il documento e se nella pubblicazione di questo ci sono eventuali soggetti interessati ai sensi sempre del d.lgs. 33/2013 che possono opporre diniego alla richiesta di accesso civico secondo le varie fattispecie riportate nell'art. 5-bis. Ad esempio, c'è stato un caso recente in cui un cittadino ha richiesto la pubblicazione di verbali inerenti una convenzione che avevamo con un soggetto terzo; ricevuta la richiesta di accesso civico sono stati individuati ai sensi dell'art. 5 comma 5 del d.lgs. 33/2013 quali soggetti erano interessati con l'altra parte con cui era attiva questa convenzione e l'altra parte ci ha risposto che nel caso dell'art. 5-bis ("protezione dati personali o interessi economici-commerciali") perché era un soggetto privato che ha opposto diniego. Questi sono i principali elementi che ci portano a rendere pubblica un'informazione soprattutto se soggetta a pubblicazione obbligatoria e valutare caso per caso, con l'eventuale coinvolgimento dei controinteressati, invece la riservatezza delle informazioni.

LR: *In che modi sono gestite le richieste di accesso civico (semplice e generalizzato) e quali sono i tempi medi di risposta?*

AV: Noi abbiamo una sezione Amministrazione Trasparente nel sito istituzionale dell'ente, nella quale c'è una pagina dedicata all'accesso civico dove sono descritte le modalità per effettuare la richiesta di accesso civico con i relativi modelli. Per cui, il singolo cittadino si scarica il modello e

lo compila con l'informazione che vuole ottenere per quanto riguarda l'accesso generalizzato, mentre quella che vuole che sia pubblicata per quanto riguarda l'accesso semplice assieme ad un documento di identità. Queste richieste di accesso civico semplice e generalizzato vengono inviate o alla struttura che detiene il dato o all'Ufficio relazioni con il pubblico o nel caso in cui non si conosca la struttura che detiene il dato al RPCT. Tempi medi di risposta sono più o meno vicini ai 30 giorni (tempo massimo per rispondere a queste richieste).

LR: *Quante richieste di accesso civico sono state ricevute nel corso dell'ultimo anno?*

AV: Sempre dalla pagina di Amministrazione Trasparente, nella parte dedicata all'Accesso civico pubblichiamo suddivisi per semestre il registro degli accessi. Per l'anno 2023 8 richieste di accesso civico: tra queste 1 di semplice e 7 generalizzato.

LR: *Qual è stato il tasso di risposta positiva alle richieste di accesso civico?*

AV: 7 su 8 accolte positivamente

LR: *Come vengono gestite le richieste che coinvolgono informazioni sensibili o riservate?*

AV: Noi abbiamo sempre identificato i controinteressati diretti, quindi non c'è stato un abuso dell'individuazione di controinteressati non realmente interessati. A livello di gestione di queste richieste che coinvolgono informazioni sensibili, in alcuni casi su richiesta del controinteressato è stata fornita l'informazione richiesta dall'istante ma oscurate delle parti sensibili che riguardavano la protezione dei dati personali o della proprietà intellettuale. Fornito quanto richiesto con oscuramento delle informazioni sensibili e riservate del controinteressato.

LR: *Come vengono monitorate e valutate l'efficacia delle politiche di trasparenza e accesso civico?*

AV: Qui a livello di monitoraggio semestrale proprio per gli obblighi di trasparenza che per gli obblighi delle politiche di trasparenza. Come amministrazione non ci occupiamo direttamente di valutare l'efficacia delle politiche di trasparenza ma semplicemente adempiamo a quello che viene richiesto dalla normativa.

LR: *Quali sono i principali problemi riscontrati nell'attuazione delle politiche di accesso civico?*

AV: Ti confermo che sicuramente che ci sono sia richieste di trasparenza che segnalazioni di anticorruzione che molto spesso sono fumose non circostanziate. Da una parte richieste massive che sono difficili da interpretare o capire unicamente al fatto che data la complessità del CNR non sempre come RPCT vengo a conoscenza di tutte le richieste di accesso civico che vengono presentate. Perché appunto abbiamo come CNR una sede centrale organizzata in 30 strutture. Poi 88 istituti di ricerca sparsi su tutto il territorio nazionale. Se la richiesta viene fatta direttamente all'istituto senza mettere per conoscenza né il RPCT né l'Ufficio relazioni con il pubblico, non veniamo a conoscenza di questa richiesta, e quindi nemmeno dell'esito della richiesta fornita dall'Istituto del CNR: questa è una delle principali criticità. Ogni Istituto ha una sua autonomia, ha

un direttore, autonomia gestionale e finanziaria: quindi istituto riceve la richiesta, può sfuggire a noi come RPCT che ci sia stata questa richiesta e relativo riscontro se non veniamo messi a conoscenza.

LR: *Quali azioni sono previste per migliorare o aggiornare le politiche e le pratiche di accesso civico nei prossimi anni?*

AV: Abbiamo provato ad ovviare, inserendo in grassetto sul modello che il cittadino possono scaricare per fare la domanda, che qualsiasi richiesta di accesso deve essere indirizzata per conoscenza almeno all'ufficio relazioni con il pubblico che tra l'altro è la struttura deputata alla produzione del registro dell'accesso civico. Quindi noi pubblichiamo un registro delle richieste che sono giunte all'ufficio relazioni con il pubblico. Poi, diverse richieste di accesso non è detto che vengano attraverso il modulo indicato, magari avvengono a volte tramite una semplice PEC testuale senza modello allegato e quindi se ne può perdere traccia.

LR: *A seguito della sua esperienza quali ulteriori azioni ritiene necessario predisporre per attuare la trasparenza in senso generale e l'accesso civico generalizzato nello specifico nella sua Amministrazione?*

AV: Da parte nostra la distinzione delle 3 tipologie di accesso è chiara e netta. Teniamo separati la parte di accesso civico da quella documentale di cui riceviamo spesso richieste di questo tipo ma esulano dal mondo della trasparenza. Noi negli anni abbiamo messo in piedi varie misure di prevenzione della corruzione che insistono sulla trasparenza. Ad esempio, alcune di queste misure riguardano la pubblicazione di una banca dati dei finanziamenti esterni che riceviamo come ente di ricerca; una ricognizione dei servizi che eroghiamo all'esterno sempre appunto in chiave trasparenza; e altre misure che abbiamo implementato per quanto riguarda con il collegamento con altre banche dati, tra cui quella dei consulenti pubblici attraverso l'interoperabilità del nostro sistema e queste piattaforme qui. Questo sempre per la complessità di ente molto grande e quindi anche i dati, informazioni soggetti alla trasparenza sono una mole non indifferente. Molto importante è la formazione del personale che lavora all'interno del nostro Ente: in ultimo, abbiamo erogato una formazione specifica sugli obblighi di trasparenza per quanto riguarda i bandi di gara e contratti a seguito dell'introduzione del d.lgs. 36/2023 ed anche quei specifici richiesti per il PNRR che è un programma a cui partecipiamo con numerosi progetti e quindi numerose attività che danno seguito a dei procedimenti che vanno pubblicati appunto come per il personale e gli acquisti. Per quanto riguarda il rapporto tra RPCT e singoli uffici nella risposta alle istanze di accesso civico, c'è un certo grado di autonomia degli uffici: in pochi casi l'ufficio che ha ricevuto la richiesta ha voluto avviare un confronto con me come RPCT: casi che riguardavano una richiesta di dati che investivano pesantemente la protezione dei dati personali. Quindi, quello fu uno dei pochi casi di

diniego. Un altro caso di diniego particolare: nel 2023 l'unica (pervenuta il 1 giugno 2023) che non ha avuto risposta non perché è stato fatto un diniego o per una mancanza dell'ente, ma perché venne formulata una richiesta di accesso civico generalizzato su un servizio che erogava il CNR, a seguito di questa richiesta, l'ufficio che l'ha ricevuta ha risposto e chiesto al richiedente dei chiarimenti per capire cosa volesse nello specifico per la non chiarezza dell'istanza. Dopo di che il richiedente non ha fornito il riscontro, e quindi è rimasta inevasa ma l'ente ha rispettato il principio del dialogo collaborativo. Nell'istanza originaria veniva richiesta la visione dei documenti delle procedure di gara per il servizio di ristoro tramite distributori automatici, richiedendo vari elementi identificativi delle cessioni e quindi CIG delle varie procedure per identificarle e poi coinvolgere le sedi che avessero seguito queste procedure: ma non c'è stata risposta. Probabilmente era una di quelle richieste massive, che rientrano nell'alveo di richieste poco chiare e puntuali ma fatte così tanto per indagare, poi quando abbiamo cercato di scendere nel concreto per fornire risposta, allora il richiedente forse nemmeno aveva preso in considerazione degli elementi più chiari e puntuali dell'istanza

LR: *Crede che nella sua Amministrazione la cultura della legalità sia positivamente interessata dall'istituto dell'accesso civico? Ovvero, l'idea che vi sia la possibilità per chiunque di accedere a dati, documenti ed informazioni porta a dei comportamenti che migliorano l'integrità e l'etica dei funzionari?*

AV: In un certo senso sì, l'istituto dell'accesso civico nello specifico e la trasparenza in generale, con il fatto qualsiasi informazione o dato che è soggetto a pubblicazione obbligatoria viene mostrata sul sito dell'Ente e che questi documenti possono essere presi in visione da chiunque che può fare delle relative e personali considerazioni fa porre maggiore attenzione ai Responsabili dei relativi procedimenti e quindi anche indirettamente migliorano l'integrità e l'etica dei funzionari che seguono questi procedimenti. Personalmente, ritengo che nell'alveo di tutti i documenti, informazioni e dati soggetti alla trasparenza, questa con le richieste di accesso ha contribuito a un innalzamento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione. Possiamo immaginare come una curva che sale, raggiunge un picco di efficienza ma all'aumentare degli oneri della richiesta di dati porta poi a decrescere soprattutto in un ente complesso come il CNR: una buona parte di trasparenza è funzionale sia a comportamenti che corrispondono ai requisiti etici e di integrità del personale che anche nell'efficienza dei procedimenti amministrativi. Ma superata una certa soglia di richieste di informazioni, dati e documenti ai quali si può accedere o sono pubblicati, poi si va verso la parte discendente della curva di efficienza e si perde con la gran mole di dati. La quantità con queste richieste massive di accesso porta a distogliere parte del tempo delle strutture, che sono

comunque dedicate ad attività di ricerca, alla risposta di queste richieste. Infine, ci si deve concentrare più sulla qualità più che sulla quantità della trasparenza in enti come il CNR.

Intervista a Manuel Bordini (Responsabile Ufficio Trasparenza dell'IFEL)

LR: *Quali sono i criteri utilizzati per determinare se un'informazione può essere resa pubblica o deve essere mantenuta riservata?*

MB: Banalmente quanto prevede il d.lgs. 33/2013 art. 5-bis che riguarda le informazioni non oggetto di accesso civico. Quindi può essere resa pubblica o rimanere riservata se rientra in una delle categorie previste dalla legge. Noi non gestiamo delle attività border line: in realtà nessuna delle informazioni che gestiamo può essere mantenuta segreta o può essere oggetto di differimento perché noi non diamo provvedimenti autorizzatori che come tale possono essere anticipati oppure escamotage di anticiparli tramite accesso. Per cui in realtà ciò che produciamo è oggetto di accesso.

LR: *In che modi sono gestite le richieste di accesso civico (semplice e generalizzato) e quali sono i tempi medi di risposta?*

MB: Gli accessi sono gestiti in modo che arrivano normalmente via mail o via pec. Dirottati all'Ufficio legale. L'informazione se non è disponibile all'ufficio legale la chiede agli uffici che la detengono. Quindi, di nuovo se un'informazione che è accesso civico semplice: le informazioni sono oggetto di pubblicazione quindi devono essere in possesso della Fondazione. Se, invece è generalizzato, le info si chiedono a chi le detiene.

LR: *Quante richieste di accesso civico sono state ricevute nel corso dell'ultimo anno?*

MB: Due

LR: *Qual è stato il tasso di risposta positiva alle richieste di accesso civico?*

MB: 2 su 2 accolte positivamente

LR: *Come vengono gestite le richieste che coinvolgono informazioni sensibili o riservate?*

MB: Negli anni si sono avute richieste di accesso agli atti di gara quindi siccome c'erano dei controinteressati abbiamo chiesto a loro di darci l'autorizzazione di trasmettere gli atti che erano stati chiesti. Quando il controinteressato si è opposto, abbiamo negato l'accesso agli atti sulla base dell'opposizione del titolare dei dati personali. Dati ritenuti sensibili da parte del titolare e quindi abbiamo negato l'accesso.

LR: *Come vengono monitorate e valutate l'efficacia delle politiche di trasparenza e accesso civico?*

MB: Per quello che riguarda il monitoraggio delle politiche di trasparenza, questo lo facciamo attraverso l'analisi dei dati di accesso al portale. Annualmente, per la giornata della Trasparenza pubblichiamo i dati di accesso al portale. Più il portale è frequentato, evidentemente più le informazioni contenute nel portale più vi è interesse e vengono viste. Noi facciamo una statistica degli accessi multipli: questo significa che l'utente va direttamente alla pagina che gli interessa oppure fa visite multiple (muovendosi tra le varie sezioni). Quindi, più il soggetto gira nel portale,

più la trasparenza che si vuole veicolare attraverso il Portale può presumere che sia efficace. Gli accessi sono aumentati di parecchio, abbiamo avuto negli ultimi 2 anni un incremento di contatti. Soprattutto nel 2021 più significativo perché periodo COVID, le sezioni Bandi di gara e conferimento incarichi erano molto visitati. Che interpretazione? Per me sono sintomatici 1 del fatto che la Fondazione ha più visibilità che nel passato, quindi nonostante sia una realtà piccola viene conosciuta. Poi che le opportunità che vengono pubblicate sono di interesse, ecco il massiccio accesso alla sottosezione Avvisi di selezione per esempio. Questo è un indice di una conoscenza, consapevolezza della Fondazione che pubblica del materiale e opportunità altrettanto di interesse. Poi più le visite girano e si ripetono anche ad altre sezioni, più vuol dire che chi cerca qualcosa sa di poterlo trovare. Quindi in realtà chi accede al portale sa che ci sono le informazioni che sta cercando, muovendosi da sezione a sezione. Quindi la Fondazione è percepita come organizzazione trasparente e quindi so che posso trovare delle informazioni che mi interessano.

LR: *Quali sono i principali problemi riscontrati nell'attuazione delle politiche di accesso civico?*

MB: Problemi non riscontrati, perché applicato le previsioni di legge. E nella presenza di controinteressati abbiamo chiesto il consenso. Purtroppo, vige anche il principio o stato di fatto della gelosia del dato, quello che chi lo detiene porta a non volerlo rilasciare: non si vuole rilasciare. Ogni tanto vi ritrosia di chi gestisce il dato perché pensa all'interesse sotto all'istanza del cittadino. Invece, serve fare un'opera di persuasione per voler acquisire il dato, perché è la norma che te lo chiede con le discrezionalità che non ve ne sono tante.

LR: *Quali azioni sono previste per migliorare o aggiornare le politiche e le pratiche di accesso civico nei prossimi anni?*

MB: Il punto è 1: IFEL è oggetto di uno scarsa quantità di accessi civici perché non rilasciamo degli atti autorizzatori o concessioni di uso di beni, contributi se non in numero esiguo. Per cui gli accessi civici sono dettati spesso per fini egoistici per conoscere i fatti degli altri in realtà. Gestendo poche pratiche, è inverosimile che queste aumentano nel tempo a meno che dovessimo gestire dei servizi che riconoscano contributi e sovvenzioni. Allora si moltiplicherebbero in questo caso. Ma ad oggi non abbiamo intenzione di modificare le politiche di accesso civico. Ne avremmo comunque sempre pochi (pochi atti e poche gare): non diamo contributi o agevolazioni a privati. Quindi temo che non sia uno strumento che prenderà piede nel nostro caso, invece accade per i comuni per quanto riguarda accesso ai dati o agli atti della pianificazione territoriale, qui si li hai perché la gente vuole sapere cosa verrà in quel posto o se posso costruire. Casistiche sono diverse.

LR: *A seguito della sua esperienza quali ulteriori azioni ritiene necessario predisporre per attuare la trasparenza in senso generale e l'accesso civico generalizzato nello specifico nella sua Amministrazione?*

MB: Qui la questione è più sintomatica e generale. Accesso civico è uno strumento di attuazione delle politiche di trasparenza, specialmente quello generalizzato che riguarda gli atti ulteriori rispetto a quelli già oggetto di pubblicazione. Per cui, come strumento di attuazione lo potenziamo nei limiti in cui è opportuno farlo per esempio quando dovessimo riceverne per dare una risposta nel minor tempo possibile. Ora comunque diamo risposta all'accesso civico generalizzato sempre entro i 30 giorni, ma anche più celeri. Magari si aspetta l'ultimo nei casi in cui la questione era controversa, e non si voleva dare il dato, ma poi si è dato. Nel senso generale per la trasparenza, serve potenziare ancora di più l'aspetto della pubblicazione che sia organica e che non sia fine a se stessa. Ragione per cui succede spesso che nelle note mettiamo riferimenti, spieghiamo cosa è stato fatto, facciamo in modo che vi sia maggiore comprensibilità. Perché maggior trasparenza si può avere con una grande quantità di dati o nell'accessibilità di questi dati, cioè quanto questi dati sono chiari. Non possiamo pubblicare di più di quello che la norma ci dice. Per esempio, non possiamo pubblicare i dati personali dei collaboratori. Questo potrebbe essere utile se volessimo rendere ancora più trasparente, così chi va a leggere sa di quale persona (Mario Rossi) stiamo parlando. Gli elementi del tempo e del sovraccarico del lavoro agli uffici sono "stupidaggini": la norma non ti dice di più, chiedendoti i dati che servono per inquadrare un affidamento o una delibera: cioè gli elementi essenziali del contratto (durata, causa, modalità, importo): niente di più. In più ti dice di non pubblicare i dati personali. Questa è la disciplina della trasparenza che trova nella disciplina dei dati personali un suo limite. Giustamente da questo punto di vista, perché magari con il mio codice fiscale qualcuno si apra un finanziamento, un attimo che qualcuno si indebita al posto mio. Contemperanza tra protezione dei dati e trasparenza è necessaria. Ma si può promuovere maggiori livelli di trasparenza mantenendo la salvaguardia dei dati personali facendo in modo che il dato che viene pubblicato sia chiaro, operabile, gestibile e che possa entrare in un iter logico di trasformazione del dato in un processo. Più lo posso mettere nel mio algoritmo meglio è: IFEL ha attribuito 18 incarichi alla stessa persona magari con miglior comprensibilità e anche importo. A lui queste informazioni possono essere utili. Se non pubblicassi gli importi e facessi un errore nel nome anziché Rossi, Rosso) ecco che sarebbe un elemento che impedirebbe una gestione corretta dei dati. Il mio è un errore materiale, ma la qualità dell'indicazione aiuta la trasparenza perché crea fiducia nel dato. La pubblicazione di un dato veritiero e formalmente corretto, oltre che sostanzialmente, aiuta chi poi lo gestisce a veicolarlo e a processarlo nel migliore dei modi.

LR: *Crede che nella sua Amministrazione la cultura della legalità sia positivamente interessata dall'istituto dell'accesso civico? Ovvero, l'idea che vi sia la possibilità per chiunque di accedere a dati, documenti ed informazioni porta a dei comportamenti che migliorano l'integrità e l'etica dei funzionari?*

MB: Sicuramente sì, perché l'accesso civico è uno strumento di attuazione della trasparenza, la quale crea e salda un rapporto fiduciario ma non perché crea un rapporto di complicità o di amicizia. Il rapporto fiduciario è basato sul fatto che il dato è affidabile. Dopo di che questo può portare a polemiche, critiche etc. comunque determina un rapporto dialettico con l'ente, basato su dati affidabili. Quindi etica ed integrità dei funzionari sono migliorati, perché pubblicare dati che siano veri, perfetti e coerenti con gli atti conservati dall'amministrazione, perché attraverso il controllo diffuso effettuato, anche i funzionari si sentono controllati. Quindi, il funzionario che non ha niente da rimproverarsi non è toccato dalla trasparenza e dall'accesso civico perché sta facendo il suo dovere. Non c'è censura che possa nascere con la trasparenza e l'accesso civico per il funzionario che ha rispettato la corretta gestione e pubblicazione del dato. La trasparenza dà la possibilità di controllare l'operato dei funzionari che sono più attenti rispetto ai tuoi doveri d'ufficio. Ma se la trasparenza non ci fosse, comunque tu contravveniresti alla disciplina e alle norme. In realtà, secondo me la trasparenza ha funzione di migliorare etica e integrità ma non dovrebbe esserci bisogno. Perché se tu violi le norme di trasparenza, hai già violato i tuoi doveri d'ufficio. La trasparenza le migliora (etica ed integrità) perché mette in "*piazza*" l'eventuale errore e quindi retroagisce la minaccia della conseguenza come cautela per i funzionari che quindi pubblicano meglio. Però, l'etica non si può fondare sull'osservanza dei principi fondamentali della trasparenza, i quali mette in piazza i comportamenti etici o meno ma non ti fa comportare meglio. Se hai paura di mettere i dati in piazza allora sarai indotto a comportarti meglio, ma c'è già una situazione patologica che si è creata ancor prima della pubblicazione del dato sbagliato per esempio. Nel momento in cui tu accetti di pubblicare un dato non veritiero allora a questo punto hai già violato, poi può o non essere rilevante questa cosa, e lo sarà solo se qualcuno alza la voce e fa istanza e ha letto la pubblicazione e ti fa notare l'errore con l'accesso civico. Ma qui siamo già ad una situazione patologica, il funzionario deve intervenire ancora prima correttamente.

Intervista a Michele Solla (esperto di Trasparenza)

LR: *Quali sono i criteri utilizzati per determinare se un'informazione può essere resa pubblica o deve essere mantenuta riservata?*

MS: Visto l'approfondimento che hai svolto per quanto riguarda il panorama internazionale, come in Svezia e negli Stati Uniti, ti sarai reso conto che nel momento della produzione degli atti, quindi sin dall'origine, vi è una modalità consolidata ed impostata di predeterminare quali dati possono essere conosciuti e non tramite l'accesso civico generalizzato, ma anche per altri istituti come ad esempio anche per il *whistleblowing*. Pertanto, le disposizioni e criteri del 5-bis si inseriscono in un sistema legislativo vigente che non rende pienamente efficaci il loro contenuto. La gran parte dei dati che rimane riservata da parte dei comuni è oscurata totalmente o parzialmente per la protezione della privacy dei controinteressati. Comunque ci tengo a precisare che un grande limite della disciplina dell'accesso civico generalizzato è la mancata organizzazione a monte quando si fa un'istanza, pertanto vi è una modalità diversa per ogni richiesta d'accesso senza che ti prepari all'origine del processo amministrativo: non rendendo operativi i criteri legge FOIA per istruire la domanda che ricevi. Il rilievo della Privacy negli enti locali avviene a valle, poiché a monte non si compie. Quindi si fa un doppio lavoro: all'inizio si fa l'atto e poi nel caso arrivi un'istanza allora mi adopero con una scarsa attenzione, cancellando a mano una parte dei dati che non può essere concessa per la protezione di dati sensibili e personali.

LR: *In che modi sono gestite le richieste di accesso civico (semplice e generalizzato) e quali sono i tempi medi di risposta?*

MS: Tempi di risposta per l'accesso semplice rispecchia il nome: sia di nome che di fatto. Si invia la pec al RPCT che sente il dirigente competente per la materia relativa al dato richiesto. Il semplice si gestisce in maniera immediata con il link da inviare al cittadino dopo l'avvenuta pubblicazione. Per l'accesso civico generalizzato non si ha un tempo medio, ma comunque sempre all'interno dei 30 giorni per quanto riguarda gli enti locali. Mentre, per quanto riguarda la sanità c'è meno rispetto del termine. Una volta passato il termine, si fa il riesame al RPCT. Comunque, dipende dall'organizzazione dell'amministrazione per il rispetto o meno dei termini: gli enti che hanno un'avvocatura, come gli enti locali. Infatti, in questo caso l'avvocatura centralizza le istanze che poi vengono spartite per i dirigenti e gli uffici in base alla materia. L'avvocatura tiene maggiormente conto dei termini da rispettare per governare ed istruire il processo. Mentre, gli enti senza avvocatura fanno più fatica perché ci si affida al rispetto del singolo Responsabile. Per esempio, ancora oggi se arriva una richiesta di accesso civico generalizzato ad un comune, magari il funzionario ancora non ha una formazione adatta, così che considera la richiesta come accesso

documentale, sbagliando la forma. L'organizzazione influisce sui tempi di risposta: gli uffici tecnici con competenze scientifiche hanno difficoltà di risposta, invece quelli con l'avvocatura hanno un iter più controllato che governa meglio il processo.

LR: *Qual è stato il tasso di risposta positiva alle richieste di accesso civico?*

MS: L'idea sostanziale è che le risposte hanno un riscontro positivo. Il riscontro negativo è che non si capisce il contenuto delle richieste di accesso; altre volte si confonde e si sbaglia la forma dell'accesso, invece del documentale si fanno domande di accesso civico generalizzato. Quindi, si deve cambiare la forma dell'istanza. Comunque, in maniera collaborativa col cittadino si fa presente del cambio dell'istanza per consentire l'accesso ai dati (da generalizzato a documentale spesso).

LR: *Come vengono gestite le richieste che coinvolgono informazioni sensibili o riservate?*

MS: Ci tengo a precisare nuovamente che il problema è la mancata attenzione all'origine del procedimento amministrativo. Comunque, poi quando arriva la domanda di accesso c'è attenzione da parte dell'amministrazione. La questione della protezione della privacy è spesso utilizzata per non rispondere a delicate istanze di accesso civico generalizzato. Nel tempo si è consolidata una prassi che porta all'oscuramento di dati personali mentre il resto viene concesso al richiedente senza problema. Però, non vi è uno standard nelle risposte (modo unico nella risposta). A volte ci si difende troppo dietro la veste della difesa dei dati personali.

LR: *Come vengono monitorate e valutate l'efficacia delle politiche di trasparenza e accesso civico?*

MS: Il monitoraggio più impattante riguardo la trasparenza è quello svolto dall'OIV. Infatti, ANAC fornisce un set di obblighi che saranno oggetto di monitoraggio. Così, gli enti aggiornano maggiormente tali sezioni. ANAC si concentra in sezioni come Bandi di gara e contratti/Consulenti e collaboratori come sezioni scelte oculatamente per importanza nella prevenzione della corruzione. Monitoraggio semestrale negli enti locali con esito e tempistica delle istanze. Comunque, vi è una difficoltà nella raccolta delle informazioni ma poi è facile monitorare l'evoluzione degli accessi civici.

LR: *Quali sono i principali problemi riscontrati nell'attuazione delle politiche di accesso civico?*

MS: Formazione dei documenti e atti all'origine con attenzione anche per la possibile istanza di accesso; problemi organizzativi; problemi psicologici: visto non bene agli occhi delle amministrazioni perché dà tanta libertà al cittadino nel chiedere qualsiasi cosa. Questo principio si basa sul fatto che alcune domande sono strumentali non per accrescere il patrimonio pubblico informativo, come dalla norma. In realtà, tante istanze sono particolari e cavillose, con le informazioni richieste per mettere in difficoltà l'amministrazione che si pone in versione difensiva. Va detto che ogni amministrazione ha il suo stalker con le istanze di accesso civico generalizzato. Vi sono cittadini agguerriti e professionalizzati, nel comune di Marino ci sta 1 cittadino che fa richieste

al mese con richieste parzialmente diverse. In questo caso l'amministrazione non può mettere un freno alle domande che un cittadino può fare. Dall'altra vi sono cittadini che fanno domande di accesso documentale e civico insieme (sia ex 241/1990 che 33/2013). Non sapendo che forma di istanza, chiedendo in qualsiasi forma. Facendo così l'amministrazione si irrigidisce.

Il problema è anche che non è passato lo spirito della norma: da noi in Italia rimane confinata alla bega interna (come un ex dipendente che è in pensione o licenziato che per fare un torto all'ex amministrazione fa delle richieste di accesso per portare l'amministrazione di fronte ad Anac, o alla Corte dei Conti o alla Procura della Repubblica).

Mentre, all'inizio c'è stata una richiesta di accesso civico generalizzato da parte di un'associazione di cittadini a tutte le scuole per chiedere la certificazione antincendio, antisismico,...questo è il FOIA vero, così almeno il genitore sa e conosce la scuola dove va il figlio se ha tutte le certificazioni in regola. FOIA vero perché accresce il patrimonio pubblico informativo. Mentre, sia dal lato dell'amministrazione che dal lato del cittadino le finalità del FOIA si sono perse sin da subito, divenendo un mero fatto burocratico e procedimentale. Prima del 2020, i TAR hanno prodotto tanta giurisprudenza per redimere la situazione dell'istituto.

LR: *Quali azioni sono previste per migliorare o aggiornare le politiche e le pratiche di accesso civico nei prossimi anni?*

MS: L'amministrazione, che si vuole organizzare per l'accesso civico, dovrebbe cercare di trovare all'interno di costruire un team di personale con esperienza sulla materia di accesso civico: sia per gestire le richieste che per aiutare l'amministrazione per settori ed ambiti di attività per preparare i documenti prima già pronti per l'accesso. Così si pone importanza dell'aspetto organizzativo a monte. Il problema dell'accesso generalizzato è che è visto come un enorme carico di lavoro per qualsiasi tipo e momento senza termine, andando a istruire, esaminare e verificare delle istanze. Ogni volta è una grande fatica perché si parte da 0 per ogni richiesta. Dal 2017 ad oggi si doveva strutturare una procedura di atti amministrativi così da avere informazioni che potessero sistematizzare le richieste. Ad esempio, il PIAO è un'enorme quantità informatica di lavoro con informazioni che le singole e piccole amministrazioni non riescono a raccogliere. Il cambio di mentalità è la possibilità di gestire gli atti, documenti e informazioni come patrimonio pubblico enorme da sfruttare. Mentre, ad oggi è un patrimonio non fruibile, non accessibile e non consultabile facilmente.

LR: *A seguito della sua esperienza quali ulteriori azioni ritiene necessario predisporre per attuare la trasparenza in senso generale e l'accesso civico generalizzato nello specifico nella sua Amministrazione?*

MS: Sfruttare il patrimonio informativo, che possa essere fruito e consultato in maniera semplice. Guarda i dati pubblicati in Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dove non si capisce il significato delle informazioni all'interno come il CIG, CUP o valori complessivi delle spese, invece di capire, per esempio, le cifre spese per scuole, ospedali ed infrastrutture.

LR: *Crede che nella sua Amministrazione la cultura della legalità sia positivamente interessata dall'istituto dell'accesso civico? Ovvero, l'idea che vi sia la possibilità per chiunque di accedere a dati, documenti ed informazioni porta a dei comportamenti che migliorano l'integrità e l'etica dei funzionari?*

MS: In alcuni casi sì, ma nella maggior parte poco o nulla. Perché nell'amministrazione non c'è illegalità diffusa, in particolare negli enti locali. Comunque, l'accesso civico generalizzato ha contribuito a cambiare dei comportamenti. Le richieste che arrivano a me, sono spesso quelle più critiche e complesse da parte dei Comuni, che magari vogliono trovare il modo di non condividere il dato, o comunque di non condividerlo tutto. In realtà, io mi rimetto sempre alle disposizioni della norma, anche se nella pratica l'amministrazione ha a volte delle ritrosie nella condivisione dei dati. Altre volte si nega l'accesso di dati, perché questi richiederebbero una rielaborazione. Mentre, a volte è capitato che alcuni uffici sono andati a sindacare, svolgendo delle indagini, per capire la motivazione, che non è richiesta dalla legge, per capire perché il cittadino richiede quel dato. L'amministrazione non deve costruire la motivazione. Capita spesso però di andare a cercare la motivazione con delle indagini sul richiedente, che non motiva l'istanza come sua possibilità prevista dalla legge come ampio spazio per chiunque di fare accesso a dati ulteriori posseduti dalle amministrazioni. L'amministrazione, oltre a funzionalizzare la richiesta, vuole funzionalizzare il richiedente per capire la motivazione alla base dell'istanza. In conclusione, va anche detto che pure il Dipartimento della Funzione Pubblica fa confusione, prevedendo un duplice modo di risposta da parte dell'amministrazione in base al soggetto che fa richiesta. Perché nella Circolare DFP si prevede che qualora faccia richiesta un blogger o un giornalista l'amministrazione deve analizzare e rispondere in maniera più dettagliata e attenta rispetto che a un normale cittadino. Questo mette confusione sia all'amministrazione che al richiedente. (magari vedi bene il riferimento alla circolare della funzione pubblica).

Bibliografia

- ALBISINNI F.G., *Germania*, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
- BENTHAM J., *Panopticon ovvero la casa d'ispezione*, Venezia, Marsilio, 2002.
- BERTI A., *Il dedalo delle limitazioni assolute dell'accesso civico generalizzato*, in www.giustizia-amministrativa.it, 31 maggio 2021.
- BOBBIO N., *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 1980.
- BOHLIN A., *Offentlighetsprincipen*, Stoccolma, Norstedts Juridik, 2015.
- CANTONE R., *Corruzione. prevenire e reprimere per una cultura della legalità*, Milano, Vita e Pensiero, 2023.
- CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2020.
- CANTONE R., CARINGELLA F., *La corruzione spuzza*, Milano, Mondadori, 2017.
- CAPORALE F., *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2021.
- CARBONARA L., *Stati Uniti*, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
- CARLONI E., *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Diritto Amministrativo*, 3, 2019.
- CARLONI E., *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, *Diritto Amministrativo*, 4, 2016.
- CARLONI E., *L'amministrazione aperta*, Rimini, Maggioli, 2014.
- CARLONI E. – PETTINARI G., *Obblighi di trasparenza e affermative disclosure. La trasparenza oltre la libertà di informazione*, in GARDINI G. – MAGRI M. (a cura di), *Il FOIA italiano; vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, Maggioli Editore, 2019.
- CAROTTI B., *Spagna*, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

CASSESE S., *Relazione della Commissione Cassese di studio per l'attuazione della legge n. 241*, in *Le autonomie*, 1992.

CORRADO A., *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2018.

CORRADO A., *Il tramonto dell'accesso generalizzato come "accesso egoistico"*, in *federalismi.it*, Osservatorio Trasparenza, 2021.

CORRADO A., *L'accesso civico generalizzato, diritto fondamentale del cittadino, trova applicazione anche per i contratti pubblici: l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato pone fine ai dubbi interpretativi*, in *federalismi.it*, 17, 2020.

D'ALTERIO E., *Francia*, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

DE DONNO M., *La tutela del controinteressato nell'accesso civico generalizzato*, in GARDINI G., MAGRI M. (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, ROMA, Maggioli Editore, 2019.

DE ROSA M., *La disciplina dell'accesso: documentale, civico semplice e generalizzato*, in CONTESSA C. – UBALDI A. (a cura di), *La prevenzione della corruzione: scenario normativo e prassi nazionale e internazionale*, in *Manuale della corruzione e della Trasparenza*, Piacenza, La Tribuna, 2021;

DI MASCIO F., *L'accesso a dati, documenti e informazioni*, in NUNZIATA M. (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Roma, Carocci, 2017.

DONINI V., *La simbiosi tra "accountability" e "whistleblowing" nel quadro del governo aperto: un'analisi delle dinamiche e delle interazioni*, in *federalismi.it*, Osservatorio Trasparenza, 10 luglio 2024.

DONINI V.M., *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, Roma, Carocci, 2022.

FILICE M., *Gli strumenti di semplificazione della trasparenza: stato dell'arte e possibili sviluppi*, in *federalismi.it*, Osservatorio Trasparenza, 2024.

FILICE M., *I limiti all'accesso civico generalizzato: tecniche e problemi applicativi*, in *Diritto Amministrativo*, 4, 2019.

FILICE M., Regno Unito, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

FOÀ S., La credibilità dell'apparato amministrativo come valore costituzionale e riferimento per il dibattito sulle riforme istituzionali, in *federalismi.it*, 1, 2018.

FOA' S., *Trasparenza amministrativa: definizione, strumenti e governance*, in CONTESSA C. – UBALDI A. (a cura di), *La prevenzione della corruzione: scenario normativo e prassi nazionale e internazionale*, in *Manuale della corruzione e della Trasparenza*, Piacenza, La Tribuna, 2021.

FRANCHINI C., *La relazione governativa sulla delegificazione e sulla modernizzazione delle istituzioni*, in *Rivista trimestrale. Diritto pubblico*, 1985.

Freedom of the Press Act – FOPA: His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press.

GALETTA D.U., *Trasparenza e contrasto della corruzione nella Pubblica Amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham?*, in *Diritto e società*, 1, 2017.

GALLONE G. – OROFINO A.G., *Percorsi di giurisprudenza – L'accesso civico: morfologia e tutela*, in *Giurisprudenza Italiana*, 3, 2021.

GARDINI G., *L'incerta natura della trasparenza amministrativa*, in GARDINI G. – MAGRI M., (a cura di), *Il FOIA italiano; vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, Maggioli Editore, 2019.

GORGERINO F., *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in *federalismi.it*, 5, 2022.

IPPOLITO P., *L'organizzazione dell'accesso generalizzato: dal sistema di governance all'attuazione amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, 4, 2019.

LAZZARO A., *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2017.

MAGRI M., *La trasparenza "oltre il FOIA". Attualità e limiti del modello statunitense*, in GARDINI G. – MAGRI M., (a cura di), *Il FOIA italiano; vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, Maggioli Editore, 2019.

MATTARELLA B.G., *La L. n. 124 del 2015 e i suoi decreti attuativi: un bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2017.

MATTARELLA B.G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale Diritto Amministrativo*, 2, 2013.

MATTARELLA B. G., *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2007.

MEDDA R., *Il modello britannico tra right to know e public interest*, in GARDINI G. – MAGRI M., (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, Maggioli Editore, 2019.

MEO G., *Il diritto di accesso de jure e de facto in una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, Osservatorio sulla Trasparenza, 2021.

MERENDA F., *La partecipazione della cittadinanza quale elemento essenziale per la prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità nel settore pubblico*, in *DPCE Online*, 2, 2023.

MOLITERNI A., *La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, in *Giornale Diritto Amministrativo*, 3, 2019.

NERI B., DE ROSA M., *Profili procedurali dell'accesso generalizzato*, in *Diritto Amministrativo*, 4, 2019.

NOTARI F., *Le criticità di un primo monitoraggio del FOIA italiano: il ruolo di Anac, Garante privacy e giudici amministrativi*, in *federalismi.it*, 18, 2018.

PIAZZA I., *Unione Europea*, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

PONTI B., *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/numero speciale, 2022.

PONTI B., *La trasparenza ed i suoi strumenti: dalla pubblicità all'accesso generalizzato*, in PONTI B. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2016.

SANDULLI A., *La trasparenza amministrativa e l'informazione dei cittadini*, in NAPOLITANO G.(a cura di), *Diritto Amministrativo Comparato*, Milano, 2007.

SAVINI G., *Il percorso di modernizzazione in materia di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza amministrativa*, in SAVINI G. – FALLETTA P. (a cura di), *Il percorso di modernizzazione della Pubblica Amministrazione italiana*, in corso di pubblicazione.

SAVINO M., *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, in *Diritto Amministrativo*, 3, 2019.

SAVINO M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale Diritto Amministrativo*, 8-9, 2013.

SCIASCIA G., *Svezia*, in MATTARELLA B.G. - SAVINO M. (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

TANDA P., *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, Torino, Giappichelli Editore, 2012.

TANDA P., *Trasparenza (Principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, 2008.

TESSARO T. – BERTIN M., *Come cambia la trasparenza amministrativa dopo il GDPR e il nuovo Decreto Privacy. La corretta applicazione della disciplina tra diritto di accesso, obblighi di pubblicazione e tutela della riservatezza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2019.

Sitografia

<https://documenti.camera.it/dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed272/sed272.pdf>;

<https://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm>.

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00955273.pdf>.

<https://www.treccani.it/vocabolario/corruzione/>.

www.kearney.com.

<https://www.jo.se/en/>.

<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution>.

<https://www.treccani.it/enciclopedia/premio-pulitzer/>

<https://www.pulitzer.org/prize-winners-by-category/206>.

<https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552>.

<https://www.ed.ac.uk/information-compliance/guidance/information-legislation/foi/scotland-uk>.

https://www.bfr.bund.de/en/freedom_of_information_act_ifg_-10651.html.

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Ley-de-Transparencia.html.

<https://www.funzionepubblica.gov.it/faq-del-foia>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049>.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009AP0114&from=EN>.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32001D0937>.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32004D0338>.

<https://www.anticorruzione.it/documents/91439/2c104e02-6907-6199-7939-fceea60a6579>.

<https://foia.gov.it/chi-siamo/mission>.

<https://foia.gov.it/osservatorio/monitoraggio/articolo/monitoraggio-sullattuazione-del-foia-2020>.

<https://foia.gov.it/notizie/articolo/osservatorio-foia-il-report-della-giurisprudenza-dal-2017-al-2020>.

<https://foia.gov.it/notizie/articolo/osservatorio-foia-il-report-della-giurisprudenza-dal-2017-al-2020>

<https://www.gazzettaufficiale.it/>

<https://www.giustizia-amministrativa.it/dcsnpr>

Fonti del diritto

Costituzione.

Codice del processo amministrativo.

Codice penale.

Circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017.

Circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 2019.

Convenzione ONU contro la corruzione, firmata a Merida il 31 ottobre 2003 (UNCAC).

Decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 10 gennaio 1957, recante norme in materia di
“Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato”.

Decreto legge n. 90 del 24 giugno 2014, recante norme in materia di *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”* convertito dalla legge n. 114 del 11 agosto 2014.

Decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, recante norme in materia di *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

Decreto legislativo n. 36 del 24 gennaio 2006 recante norme in materia di *“Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico”*.

Decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 recante norme in materia di *“Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”*.

Decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005 recante norme in materia di *“Codice dell'amministrazione digitale”*.

Decreto legislativo n. 97 del 25 maggio 2016 recante norme in materia di *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*.

Decreto legislativo n. 104 del 2 luglio 2010 recante norme in materia di *“Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo”*.

Decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 recante norme in materia di *“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”*.

Decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 recante norme in materia di *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*.

Decreto legislativo n. 195 del 19 agosto 2005 recante norme in materia di *“Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale”*.

Decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003 recante norme in materia di *“Codice in materia di protezione dei dati personali, 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”.

Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, recante norme in materia di *“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”*.

Decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997, recante norme in materia di *“Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali”*.

Decreto legislativo n. 322 del 6 settembre 1989, recante norme in materia di *“Norma sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell’Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell’art. 24 della L. 23 agosto 1988, n. 400”*.

Decreto legislativo n. 385 del 1 settembre 1993, recante norme in materia di *“Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia”*.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 5 del 6 novembre 2015, recante *“Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate e a diffusione esclusiva”*.

Delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023, recante *“Piano Nazionale Anticorruzione 2022”*.

Delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019, recante *“Piano Nazionale Anticorruzione 2019”*.

Delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016, recante *“Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’Art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013”*.

Delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016, recante *“Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”*.

Guida operativa allegata alla delibera ANAC 1309/2016.

Legge n. 93 del 29 marzo 1983, recante norme in materia di *“Legge quadro sul pubblico impiego”*.

Legge n. 124 del 3 agosto 2007, recante norme in materia di *“Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto”*.

Legge n. 127 del 15 maggio 1997, recante norme in materia di *“Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”*.

Legge n. 190 del 6 novembre 2012, recante norme in materia di *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*.

Legge n. 241 del 7 agosto 1990, recante norme in materia di *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*.

Patriot Act del 2001, l’*Homeland Security Act* del 2002 e i *memorandum* governativi.

Parere del Garante per la protezione dei dati personali n. 92 del 3 marzo 2016.

Regolamento (CE) n. 1049 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, *“relativo all’accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione”*.

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”*.

Real Decreto n. 919 del 31 ottobre 2014.

Costituzione Spagnola.

Legge spagnola n. 19 del 9 dicembre 2013.

Legge spagnola n. 39 del 2 ottobre 2015.

Ordonnance n. 2015-1341 del 23 ottobre 2015.

Décret n. 2015-1342 del 23 ottobre 2015.

Regio decreto n. 1161 del 11 luglio 1941 recante norme in materia di *“Norme relative al segreto militare”*.

Decisioni del Mediatore, JO 1981/82, JO 1986/87, JO 2002/03.

Giurisprudenza

Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 530 del 12 maggio 1993.

Consiglio di Stato, Sezione V, n. 7773 del 29 novembre 2004.

Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 9378 del 23 dicembre 2010.

Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1772 del 24 marzo 2011.

Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 2476 del 14 maggio 2014.

Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, parere n. 515 del 24 febbraio 2016 (numero affare 343/2016).

T.A.R. Veneto, Sezione I, n. 16 del 10 gennaio 2017.

T.A.R. Emilia Romagna, Parma, Sezione I, n. 197 del 18 luglio 2018.

T.A.R. Roma, Sezione II-ter, n. 8862 del 7 agosto 2018.

T.A.R. Lombardia, Milano, Sezione IV, n. 45 del 11 gennaio 2019.

T.A.R. Lombardia, Milano, Sezione II, n. 99 del 18 gennaio 2019.

Corte Costituzionale, n. 20 del 21 febbraio 2019.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1546 del 6 marzo 2019.

Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1817 del 20 marzo 2019.

T.A.R. Lombardia, Milano, Sezione I, n. 630 del 25 marzo 2019.

T.A.R. Campania, Napoli, Sezione VI, n. 2486 del 9 maggio 2019.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 3780 del 5 giugno 2019.

Consiglio di Stato, Sezione V, n. 5502 del 2 agosto 2019.

Consiglio di Stato, Sezione V, n. 5503 del 2 agosto 2019.

Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 5702 del 13 agosto 2019.

Consiglio di Stato, Sezione III n. 6028 del 2 settembre 2019.

T.A.R. Liguria, Sezione II, n. 957 del 20 dicembre 2019.

T.A.R. Lombardia, Brescia, Sezione II, n. 10 del 13 gennaio 2020.

Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1121 del 12 febbraio 2020.

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 10 del 2 aprile 2020.

Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 2496 del 20 aprile 2020.

T.A.R. Sicilia, Catania, Sezione III, n. 1781 del 17 luglio 2020.

T.A.R. Lombardia, Milano, Sezione II n. 1948 del 16 ottobre 2020.

Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 587 del 19 gennaio 2021.

Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 916 del 1 febbraio 2021.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 6031 del 15 luglio 2021.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 495 del 25 gennaio 2022.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 2019 del 21 marzo 2022.

T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III quater, n. 8515 del 23 giugno 2022.

T.A.R. Lazio, Roma, Sezione 2-bis, n. 9158 del 5 luglio 2022.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 6639 del 28 luglio 2022.

Consiglio di Stato, Sezione VII, n. 10123 del 17 novembre 2022.

Consiglio di Stato, Sezione V, n. 10628 del 5 dicembre 2022.

T.A.R. Sicilia, Palermo, Sezione II, n. 3723 del 21 dicembre 2022.

Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 621 del 18 gennaio 2023.

T.A.R. Lazio, Roma, Sezione I bis, n. 1779 del 1 febbraio 2023.

Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1195 del 3 febbraio 2023.

T.A.R. Toscana, Sezione I, n. 164 del 16 febbraio 2023.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1884 del 23 febbraio 2023.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 2603 del 13 marzo 2023.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 2686 del 14 marzo 2023.

T.A.R. Sardegna, Sezione II, n. 370 del 29 maggio 2023.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 5456 del 5 giugno 2023.

Consiglio di Stato, Sezione V, n. 6649 del 7 luglio 2023.

T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III-quater, n. 12013 del 17 luglio 2023.

T.A.R. Lazio, Latina, Sezione I, n. 673 del 15 settembre 2023.

Consiglio di Stato, Sezione V, n. 8382 del 18 settembre 2023.

T.A.R. Toscana, Firenze, Sezione II, n. 855 del 26 settembre 2023.

Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 9849 del 16 novembre 2023.

Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 4968 del 11 dicembre 2023.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 10749 del 13 dicembre 2023.

T.A.R. Lazio Roma, Sezione II quater, n. 19889 del 28 dicembre 2023.

Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 1179 del 5 febbraio 2024.

Consiglio di Stato, Sezione V, n. 2498 del 14 marzo 2024.

T.A.R. Lazio Roma Sezione I ter, n. 6873 del 9 aprile 2024.

T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III-quater, n. 7105 del 11 aprile 2024.

T.A.R. Umbria, Sezione I, n. 253 del 15 aprile 2024.

T.A.R. Sicilia, Catania, Sezione II, n. 1436 del 16 aprile 2024.

T.A.R. Sicilia, Catania, Sezione V, n. 1517 del 24 aprile 2024.

T.A.R. Lazio, Roma, Sezione II-quater, n. 8799 del 3 maggio 2024.

T.A.R. Lazio, Latina, Sezione II-quater, n. 346 del 15 maggio 2024.

T.A.R. Lazio, Roma, Sezione III-ter, n. 10278 del 22 maggio 2024.

T.A.R. Lombardia, Milano, Sezione II, n. 1602 del 27 maggio 2024.

T.A.R. Veneto, Sezione I, n. 1358 del 10 giugno 2024.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, T-689/21 e T-761/21 del 17 luglio 2024.

T.R.G.A. Bolzano, n. 195 del 23 luglio 2024.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 6956 del 5 agosto 2024.

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 6958 del 5 agosto 2024.