



Centro nazionale di competenza
La trasparenza come regola

L'accesso civico generalizzato Rapporto sulla giurisprudenza 2017-2020

**Analisi e Statistiche della Giurisprudenza dei Tar
e del Consiglio di Stato**

Maggio 2021



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**

Coordinatore scientifico:

Mario SAVINO

Autori:

Mariastefania DE ROSA (Capitolo 1),

Mario FILICE (Capitolo 2),

Barbara NERI (Capitolo 3),

Ippolito PIAZZA (Capitolo 4),

Paola DI LAZZARO (Capitolo 5)

Hanno inoltre collaborato
alla revisione del Rapporto:

Roberta VARSI e Valentina ALBANO

*Il progetto Centro di competenza FOIA
(CUP J54F18000000007)*

*è finanziato nell'ambito del PON Governance
e Capacità Istituzionale 2014- 2020*

INDICE

Premessa	4
1. I soggetti legittimati	6
1.1. Il rapporto tra le discipline generali in tema di accesso	6
1.2. La riqualificazione delle istanze	7
1.3. Le finalità dell'accesso	9
1.3.1. La tesi della "funzionalizzazione" dell'accesso civico generalizzato	9
1.3.2. La tesi dell'insindacabilità della finalità dell'istanza	10
1.3.3. L'intervento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato	11
2. I limiti all'accesso civico generalizzato	12
2.1. Le eccezioni assolute	12
2.1.1. La materia dei contratti pubblici	12
2.1.2. Il rilievo dei regolamenti interni ex art. 24, l. n. 241/1990	14
2.2. Le eccezioni relative	15
2.2.1. L'applicazione delle eccezioni relative	16
2.2.2. Riservatezza dei dati personali, accesso parziale e procedure selettive	19
3. I profili procedurali	21
3.1. I limiti procedurali	21
3.2. La determinazione dell'oggetto della richiesta e il dialogo cooperativo	22
3.3. L'onerosità delle richieste e l'attività di rielaborazione	23
3.4. Le garanzie a tutela dei controinteressati	24
4. I profili processuali	26
4.1. La legittimazione ad agire in giudizio e l'omessa notifica ai controinteressati	26
4.2. Il rito applicabile al silenzio	26
4.3. Il sindacato del giudice amministrativo	28
5. I trend della giurisprudenza: un'analisi quantitativa	30
5.1. I numeri complessivi	30
5.2. La distribuzione territoriale	31
5.3. Gli ambiti tematici	32
5.5. Gli esiti	33
5.6. Le pubbliche amministrazioni coinvolte	35
Allegato 1. Dati in forma tabellare	39

Premessa

Questo Rapporto contiene un'**analisi sistematica e ragionata** della **giurisprudenza** dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato in materia di accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) relativa al quadriennio 2017-2020, corrispondente ai primi anni di applicazione della più recente disciplina dell'accesso introdotta con il decreto legislativo n. 97 del 2016.

Il Rapporto riassume i risultati e le tendenze emersi nella attività di monitoraggio e massimazione delle sentenze che il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso attraverso l'Osservatorio creato nell'ambito del progetto "**Centro di competenza FOIA**", finanziato dal PON "Governance e capacità istituzionale" 2014-2020, con il fine di fornire a cittadini, esperti e pubbliche amministrazioni un quadro complessivo dell'applicazione del nuovo istituto in sede giurisdizionale. Le attività dell'Osservatorio prevedono la realizzazione, con cadenza trimestrale, di una ricognizione sistematica delle sentenze pubblicate sul sito www.giustizia-amministrativa.it attraverso il ricorso a parole chiave a vario titolo riconducibili al FOIA e alla disciplina dell'accesso. Una volta individuate, le sentenze vengono analizzate, massimate e inserite nella raccolta resa pubblica nella sezione dedicata all'Osservatorio sul sito www.foia.gov.it (www.foia.gov.it/giurisprudenza/).

Il Rapporto è articolato in sezioni tematiche, ciascuna dedicata a specifici profili sostanziali e processuali della disciplina dell'accesso civico generalizzato, con l'obiettivo di segnalare i principali orientamenti giurisdizionali e le eventuali divergenze.

La **prima sezione** si occupa del **rapporto tra le diverse discipline** in tema di accesso e della connessa questione della **riqualificazione** del titolo giuridico delle istanze. Uno spazio particolare, inoltre, è dedicato al problema della sindacabilità dell'interesse alla base della richiesta di accesso e al suo possibile raffronto con le **finalità** dell'istituto.

La **seconda sezione** riguarda l'applicazione dei limiti al diritto di accesso civico generalizzato. Quanto alle **eccezioni assolute**, la giurisprudenza si è soffermata, in particolare, sui problemi relativi alla applicabilità del c.d. FOIA alle discipline speciali (ad es., in materia di contratti pubblici) e alla rilevanza dei regolamenti interni adottati ai sensi dell'art. 24, comma 2, della l. n. 241/1990. Quanto alle **eccezioni relative**, il contenzioso ha riguardato, tra l'altro, le modalità di bilanciamento fra interessi rilevanti e eccezioni ricorrenti, come quella sulla protezione dei dati personali.

La **terza sezione** esamina i **profili procedurali**, come la determinazione dell'oggetto delle istanze, l'attività di rielaborazione e i profili connessi al buon andamento dell'amministrazione, incluso il dialogo cooperativo con i richiedenti.

Specifica attenzione è dedicata dalla giurisprudenza anche al tema delle garanzie dei controinteressati.

La **quarta sezione** si occupa infine degli **aspetti processuali**, quali la legittimazione ad agire, l'omessa notifica ai controinteressati, le caratteristiche e la scelta del rito applicabile nelle ipotesi di silenzio da parte dell'amministrazione, nonché i profili legati ai margini di intervento del giudice nell'ambito del suo sindacato in questa materia.

Nel corso dell'analisi, ove valorizzato dalla giurisprudenza, è richiamato l'apporto alla soluzione delle controversie fornito, di volta in volta, dalle indicazioni operative contenute nelle **Linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**, adottate con Delibera n. 1309/2016 e nelle **Circolari n. 2/2017 e n. 1/2019 del Dipartimento della funzione pubblica** in materia di accesso civico generalizzato.

Completano il Rapporto i **risultati dell'analisi quantitativa sulla produzione giurisprudenziale raccolta nell'ambito dell'Osservatorio**, con dati relativi al numero delle pronunce, ai rispettivi esiti, alla distribuzione territoriale, per anno e per organo giurisdizionale, nonché alle pubbliche amministrazioni coinvolte.

1. I soggetti legittimati

1.1. Il rapporto tra le discipline generali in tema di accesso

Le principali forme di accesso – procedimentale e civico generalizzato – si distinguono in relazione a presupposti oggettivi, soggettivi e a limiti funzionali. L'accesso documentale previsto dalla l. n. 241/1990 presuppone che l'interessato sia titolare di una posizione giuridica soggettiva legittimata, risultando necessario un interesse differenziato – diretto, concreto e attuale – e meritevole di tutela e una motivazione. L'accesso civico generalizzato disciplinato dal d.lgs. n. 33/2013, invece, è esercitabile da chiunque, senza necessità di dimostrare un particolare interesse qualificato o una motivazione, rispondendo ai principi di controllo diffuso e partecipazione dei cittadini all'attività della pubblica amministrazione.

La giurisprudenza ha sottolineato che i due istituti operano su piani distinti e hanno diversi presupposti, finalità e disciplina. In linea di principio, nell'accesso documentale, la tutela della posizione giuridica soggettiva differenziata dell'istante consente un accesso più in profondità dei soli documenti amministrativi. Nell'accesso civico generalizzato, invece, le esigenze di controllo diffuso e partecipazione del cittadino consentono un accesso meno in profondità ma più esteso (da ultimo, [Cons. St., sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546](#), [Tar Toscana, 17 aprile 2019, n. 577](#); [Tar Lazio, sez. III, 1 agosto 2019, n. 10202](#); [Tar Lombardia, sez. I, 4 marzo 2020, n. 414](#)).

Più nello specifico, l'accesso documentale è consentito ai soggetti che abbiano un interesse personale e diretto, al fine di tutelare una posizione giuridica soggettiva. L'accesso civico generalizzato, invece, risponde all'esigenza di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo (*ex multis*, [Cons. St., sez. III, 13 novembre 2018, n. 6410](#); [Tar Lazio, sez. III, 21 marzo 2017, n. 3742](#); [Tar Lazio, sez. I, 7 dicembre 2020, n. 13081](#); [Tar Toscana, sez. I, 24 dicembre 2020, n. 1718](#)). Inoltre, attraverso l'istituto dell'accesso civico generalizzato, il legislatore ha riconosciuto la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni quale diritto fondamentale, promuovendo un dibattito pubblico informato e un controllo diffuso sull'azione amministrativa ([Cons. St., ad. plen., 10 aprile 2020, n. 10](#); [Tar Bolzano, sez. Autonomia 9 gennaio 2019, n. 06](#)).

La coesistenza nell'ordinamento interno di regimi di accesso a portata generale comporta la possibilità che essi si sovrappongano, non sussistendo l'assorbimento dell'una fattispecie in un'altra ([Tar Piemonte, sez. I, 11 marzo 2020, n. 186](#)). La diversa finalità dei due istituti, infatti, non vieta che, nel caso di rigetto di un'istanza di accesso generalizzato opposto da un'amministrazione, si possa presentare un'istanza di accesso documentale facendo valere un interesse diretto, concreto e attuale. Occorre, d'altra parte, tenere distinte le due fattispecie per calibrare i diversi

interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi ([Tar Campania, sez. VI, 23 aprile 2018, n. 2659](#)).

1.2. La riqualificazione delle istanze

In tema di riqualificazione del titolo giuridico di una richiesta di accesso, in base al suggerimento formulato nella Circolare n. 2/2017 del Dipartimento della funzione pubblica (§ 2.2), «dato che l'istituto dell'accesso generalizzato assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato». L'accesso civico generalizzato, infatti, rappresenta potenzialmente lo strumento in misura maggiore teso a soddisfare il diritto di conoscenza dei cittadini.

Sul tema della riqualificazione dell'istanza, però, nella giurisprudenza sono emerse posizioni almeno in parte divergenti. Secondo un primo orientamento, favorevole alla riqualificazione dell'istanza, la coesistenza di diverse specie di accesso agli atti, ciascuna distintamente regolata nei suoi presupposti e limiti, induce a ritenere che non esista nell'ordinamento un unico e generale diritto del privato ad accedere agli atti amministrativi. Fermo restando l'onere del richiedente di individuare la tipologia di accesso da far valere, eventualmente, in via cumulativa ad altre forme di accesso ([Cons. St., sez. V, 20 marzo 2019, n. 1817](#)), l'amministrazione deve comunque considerare che il cittadino potrebbe non possedere particolari conoscenze giuridiche. Pertanto, nei casi in cui l'istanza sia formulata in modo poco chiaro, sussisterebbe comunque un dovere di assistenza da parte delle amministrazioni pubbliche - anche attraverso l'esercizio del c.d. "dialogo cooperativo" - e un dovere di operare secondo una concezione non burocratica e formalistica, nonché in modo economico ed efficiente (ad esempio, evitare di richiedere di riformulare l'istanza modificando l'intestazione formale della richiesta) ([Tar Campania, sez. VI, 28 febbraio 2020, n. 928](#)).

Di conseguenza, quando il cittadino non individui la specifica tipologia di accesso oppure in mancanza di specifici richiami al d.lgs. n. 33/2013, l'amministrazione dovrebbe considerare l'istanza anche come forma di accesso civico generalizzato potenzialmente teso a soddisfare il diritto di conoscenza dei cittadini ([Tar Toscana, sez. II, 15 gennaio 2019, n. 84](#)). Nei casi, poi, di una duplice domanda di accesso, civico generalizzato e documentale, proposta dall'istante, l'amministrazione può applicare uno dei due istituti in ragione dell'esito più favorevole per il richiedente, a seguito della verifica circa la sussistenza dei presupposti legittimanti l'una o l'altra richiesta ([Cons. St., sez. VI, 29 aprile 2019, n. 2737](#); [Tar Sicilia, sez. IV, Catania, 28 ottobre 2020, 2819](#); [Tar Piemonte, sez. II, 12 novembre 2020, n. 720](#); [Tar Lazio, sez. II-quater, 9 dicembre 2020, n. 13188](#)).

Un diverso orientamento della giurisprudenza, invece, esclude la conversione dell'istanza di accesso, ma per lo più con riferimento alla sede di riesame e soprattutto a quella giurisdizionale, posto che in tale ultimo caso il giudice si sostituirebbe inammissibilmente all'amministrazione in poteri non ancora esercitati ([Tar Toscana, sez. II, 20 dicembre 2019, n. 1748](#)).

Conseguentemente, nel caso in cui il ricorrente, con la propria domanda, abbia deciso di avvalersi di un tipo di accesso, l'amministrazione è tenuta a valutare l'istanza secondo la disciplina di riferimento e il ricorrente non può invocare neppure in sede di riesame o in sede giudiziale l'applicazione delle norme deputate a regolamentare l'altro accesso ([Tar Trento, 23 ottobre 2017, n. 21](#); [Tar Campania, sez. V, 25 gennaio 2017, n. 542](#); [Cons. St., sez. VI, 2 agosto 2019, n. 5502-5503](#)). Tale rigore è temperato dall'ammissibilità della presentazione cumulativa di un'unica istanza, ai sensi di diverse discipline, in relazione alla quale l'amministrazione dovrà applicare e valutare norme e limiti differenti.

Un chiarimento decisivo sul punto è stato apportato dalla richiamata sentenza n. 10 del 2020 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. Ferma restando la coesistenza nell'ordinamento di diversi regimi di accesso che operano sulla base di norme e presupposti differenti, il privato può formulare un'istanza di accesso con riferimento tanto all'accesso documentale quanto all'accesso civico generalizzato. L'art. 5, comma 11, del d.lgs. n. 33/2013 ammette il concorso tra le diverse forme di accesso nella parte in cui chiarisce che, oltre all'accesso civico semplice e a quello generalizzato, restano ferme anche le diverse forme di accesso degli interessati previste dal capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241. E sul punto la giurisprudenza è consolidata e uniforme nell'ammettere il concorso degli accessi e la possibilità di proporre entrambe le istanze in un unico atto nonché il dovere dell'amministrazione di esaminare le istanze formulate in modo indistinto, duplice o "ancipite" ([Cons. St., ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10](#)).

Per il resto, l'amministrazione deve esaminare l'istanza nel complessivo "anelito ostensivo" ed è tenuta a dare una risposta "onnicomprensiva" anche applicando le diverse discipline sull'accesso in presenza dei presupposti normativi, evitando formalismi e appesantimenti burocratici tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame. Pertanto, qualora l'amministrazione riceva un'istanza che faccia esclusivo riferimento ai presupposti dell'accesso documentale, ben può esaminarla anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato, laddove l'istanza contenga sostanzialmente tutti gli elementi utili a vagliarne l'accoglimento sotto il profilo dell'accesso civico, ad eccezione che il privato abbia inteso espressamente limitare il proprio interesse ostensivo ad una delle due forme di accesso. Allo stesso modo l'amministrazione è tenuta ad esaminare sotto entrambi i profili un'istanza che non faccia riferimento in modo specifico e circostanziato alla disciplina dell'accesso procedimentale o a quella dell'accesso civico generalizzato o non abbia limitato la richiesta di accesso all'applicazione dell'una o dell'altra disciplina. L'amministrazione

deve, invece, limitarsi a esaminare la richiesta in base a uno specifico titolo solo quando l'istante abbia inteso, espressamente e inequivocabilmente, limitare l'interesse ostensivo a quella specifica tipologia di accesso - documentale o civico generalizzato - ([Tar Lazio, sez. II-bis, 20 ottobre 2020, n. 10660](#)).

1.3. Le finalità dell'accesso

In base all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, 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. Il comma 3 del medesimo articolo prevede, inoltre, che l'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione.

Ferma restando la facoltà del richiedente di non indicare i motivi della domanda, la Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 2/2017 ha precisato che l'amministrazione può chiedere all'istante di specificare le finalità della domanda (ad esempio, giornalistiche, commerciali, e per attività di ricerca e di studio, ecc.), chiarendo che questa informazione è facoltativa e potrebbe essere utilizzata a fini statistici, e/o per focalizzare ulteriormente l'oggetto della richiesta e/o per adottare una decisione che tenga conto della natura dell'interesse conoscitivo del richiedente. Anche la giurisprudenza si è interrogata sulle finalità dell'accesso civico generalizzato.

1.3.1. La tesi della "funzionalizzazione" dell'accesso civico generalizzato

Secondo un primo orientamento – superato, come si vedrà (§ 1.3.3), dalla sentenza del 2 aprile 2020, n. 10 della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato – il presupposto di ammissibilità dell'istanza di accesso civico generalizzato sarebbe costituito dalla strumentalità alla tutela di un interesse generale.

Alcune pronunce riconducibili a questo orientamento riconoscono che l'istituto, dal punto di vista soggettivo, non ammette restrizioni alla legittimazione del richiedente e dal punto di vista oggettivo è tendenzialmente onnicomprensivo, fatti salvi i limiti indicati nell'art. 5-bis, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 33/2013 (*ex multis*, [Cons. St., sez. VI, 25 giugno 2018, n. 3907](#); [Cons. St., sez. V, 25 luglio 2019, n. 5256](#); [Cons. St., sez. III, 13 agosto 2019, n. 5702](#); [Cons. St., sez. V, 6 aprile 2020, n. 2309](#); [Cons. St., sez. VI, 5 ottobre 2020, n. 5861](#)).

Tuttavia, la "funzionalizzazione" dell'istituto alle finalità indicate dall'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013 ha portato alcuni giudici a ritenere che l'istanza di accesso civico generalizzato dovrebbe mirare al soddisfacimento di un interesse che abbia una valenza pubblica per evidenti ragioni di tutela degli interessi della collettività dei cittadini, senza però arrivare a indagare il *modus operandi* di un'amministrazione

([Tar Roma, sez. I, 29 marzo 2018, n. 3539](#)), ovvero a trasformarsi in uno strumento di "ispezione popolare" volto alla verifica della legittimità e dell'efficienza dell'azione amministrativa ([Tar Campania, sez. VI, 25 febbraio 2020, n. 857](#)). La richiesta avanzata dal cittadino non dovrebbe, in particolare, perseguire interessi esclusivamente privati, individuali o egoistici, non finalizzati alla partecipazione dello stesso al dibattito pubblico, trattandosi di interessi tutelati precipuamente dall'accesso documentale. Sebbene il legislatore non chieda all'interessato di motivare formalmente la richiesta di accesso generalizzato, quest'ultima andrebbe disattesa ogni qual volta non risulti in modo chiaro e inequivoco l'esclusiva rispondenza di detta richiesta al soddisfacimento di un interesse pubblico, essendo del tutto estraneo alla fattispecie dell'accesso generalizzato la strumentalità ad un bisogno conoscitivo privato ([Cons. St., sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1121](#)).

1.3.2. La tesi dell'insindacabilità della finalità dell'istanza

Un secondo orientamento della giurisprudenza sostiene che la domanda di accesso civico generalizzato non possa essere respinta sul presupposto della non coincidenza tra l'interesse che sorregge l'istanza e l'interesse che si assume sia normativamente richiesto dall'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013. Ciò in quanto le finalità dell'accesso civico generalizzato - favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e promuovere la partecipazione al dibattito pubblico - non sono quelle che devono sorreggere l'interesse del cittadino, ma rappresentano la *ratio* complessiva dell'istituto ([Tar Parma, sez. I, 28 novembre 2018, n. 325](#)). Tale giurisprudenza sottolinea la necessità di non confondere e sovrapporre tra loro le finalità generali indicate dalla norma con l'interesse specifico del richiedente, poiché, in caso contrario, si introdurrebbe surrettiziamente un limite ulteriore all'accesso rispetto a quelli codificati espressamente dalle norme, laddove i limiti dell'accesso civico generalizzato devono essere considerati di stretta interpretazione e corrispondono a quelli tassativamente previsti dal legislatore ([Tar Campania, sez. VI, 27 agosto 2019, n. 4418](#)).

Le finalità di partecipazione e di controllo, proprio per la loro ampiezza e genericità, sono individuate dal legislatore con l'obiettivo di rendere onnicomprensivo l'ambito di applicazione dell'istituto e non di restringerne la portata e non sono, dunque, sindacabili dall'amministrazione. Se il legislatore avesse voluto limitare il diritto di accesso, subordinandolo a un penetrante potere di controllo dell'amministrazione, lo avrebbe fatto in maniera espressa e avrebbe dovuto imporre, altresì, al cittadino l'obbligo di motivare la propria richiesta proprio per consentirgli di dimostrare, già in sede procedimentale, la compatibilità del contenuto dell'istanza con le finalità previste dalla legge ([Tar Campania, sez. VI, 22 maggio 2019, n. 2486](#)).

Sono, di conseguenza, ritenute ammissibili anche le richieste presentate per finalità egoistiche (ad es. professionali o commerciali, purché non emulative o di

mera curiosità), le quali possono concorrere anche indirettamente all'esercizio di un controllo diffuso sull'amministrazione in quanto tale obiettivo non va riferito alla singola domanda di accesso ma è il risultato complessivo cui aspira la riforma sulla trasparenza ([Tar Lombardia, sez. II, 13 gennaio 2020, n. 10](#)). La circostanza che la richiesta sia reputata dall'amministrazione come egoistica non può, inoltre, rappresentare di per sé un "limite implicito" idoneo a limitare la conoscenza di documenti, dati e informazioni, in quanto, come si è già affermato, non è stato previsto dal legislatore come tale ([Tar Campania, sez. VI, 7 febbraio 2020, n. 604](#)).

Questo secondo orientamento, dunque, esclude la "funzionalizzazione" dell'accesso al raggiungimento delle finalità indicate nell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013. Tali finalità sono quelle in base alle quali è riconosciuto al cittadino un diritto di accesso generalizzato da bilanciare, nel caso concreto, con gli interessi confliggenti, pubblici e privati, elencati nei primi due comma dell'art. 5-bis del decreto citato. Il bilanciamento dei contrapposti interessi deve essere effettuato a prescindere dalla motivazione che muove l'istante, diversamente da quanto avviene per l'accesso documentale ([Cons. St., sez. VI, 2 agosto 2019, n. 5502-5503](#)).

1.3.3. L'intervento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato

La sentenza 2 aprile 2020, n. 10 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha aderito al secondo orientamento. Secondo l'Adunanza Plenaria, l'istanza di accesso civico generalizzato non può essere dichiarata inammissibile in assenza di un interesse diretto, attuale e concreto del richiedente, rappresentando, quest'ultimo, un presupposto dell'accesso documentale, non previsto invece dalla disciplina dell'accesso civico generalizzato. Il Consiglio di Stato, inoltre, ha chiarito che la *ratio* dell'istituto non va confusa con l'interesse del richiedente, che non necessariamente deve essere altruistico o sociale, né deve sottostare ad un giudizio di meritevolezza, pur non dovendo essere pretestuoso o contrario a buona fede. L'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 garantisce l'interesse alla conoscenza in quanto tale, tutelato dall'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), in quanto corollario essenziale della libertà di espressione nei sistemi democratici.

L'Adunanza plenaria ha, dunque, chiarito che è ammissibile una richiesta di accesso civico generalizzata qualunque sia il fine dell'istanza, anche egoistico. L'amministrazione, infatti, non è tenuta ad accertare quale sia l'interesse del richiedente perché l'interprete o l'operatore del diritto non possono "creare" limiti aggiuntivi rispetto a quelli tassativamente indicati dall'art. 5-bis, co. 1-3 del d.lgs. n. 33/2013 ([Cons. St., ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10](#)).

2. I limiti all'accesso civico generalizzato

2.1. Le eccezioni assolute

La giurisprudenza che si è occupata dei limiti al diritto di accesso civico generalizzato ha fatto propria la distinzione tra eccezioni c.d. assolute ed eccezioni c.d. relative. Le prime, disciplinate dall'art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33/2013, comportano l'esclusione dell'accesso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi 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, l. n. 241/1990. I giudici amministrativi ([Tar Toscana, sez. II, 25 settembre 2019, n. 1295](#); [Cons. St., ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10](#)) hanno chiarito che questa prima tipologia di eccezione serve a garantire 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.

Quanto ai segreti speciali, in alcune fattispecie ([Tar Lazio, Sez. III, 20 luglio 2017, n. 8814](#); [Id., sez. II-bis, 27 luglio 2017, n. 9023](#)) la giurisprudenza ha reputato legittimo il diniego opposto in applicazione del segreto bancario di cui all'art. 7, d.lgs. n. 385/1993, mentre in altre pronunce ([Tar Lazio, sez. II-bis, 19 giugno 2018, n. 6875](#); [Tar Lazio, sez. I, 25 giugno 2019, n. 8264](#)) ha confermato il diniego fondato sulla tutela di un segreto professionale in base al combinato disposto fra l'art. 2 del D.P.C.M. n. 200/1996, l'art. 200 c.p.p. e l'art. 622 c.p. Infine, l'esclusione prevista dall'art. 5-bis, comma 3, è stata estesa, in forza del d.lgs. n. 109/2006, alla categoria degli atti processuali in senso stretto, in quanto «espressione della funzione giurisdizionale, ancorché non immediatamente collegati a provvedimenti che siano espressione dello *ius dicere*, purché intimamente e strumentalmente connessi a questi ultimi» ([Tar Lazio, sez. I, 7 maggio 2019, n. 5714](#)).

2.1.1. La materia dei contratti pubblici

Alcune leggi di settore, anche anteriori al d.lgs. n. 97/2016, dettano specifiche regole sull'accesso ai documenti amministrativi. Il dubbio che si è posto è se queste previsioni configurino eccezioni assolute ai sensi dell'art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33/2013. Il caso più controverso ha riguardato i contratti pubblici.

Secondo un primo orientamento, l'accesso civico generalizzato non si applicherebbe agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici ([Cons. St., sez. V, 2 agosto 2019, nn. 5502-5503](#)), in quanto, ai sensi del comma 3 dell'art.

5-bis, l'accesso è subordinato «al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti», quali sarebbero quelle poste da discipline speciali come l'art. 53 del Codice dei contratti pubblici ([Tar Marche, sez. I, 18 ottobre 2018, n. 677](#); [Tar Lazio, sez. II, 14 gennaio 2019, n. 425](#); [Tar Lombardia, sez. I, 25 marzo 2019, n. 630](#)). In base a questo orientamento, l'esclusione si giustificerebbe, da un lato, in virtù della scelta del legislatore di sottrarre a una possibilità indiscriminata di accesso la documentazione di gara e post-gara da parte di soggetti non qualificati; dall'altro, perché la materia dei contratti pubblici sarebbe disciplinata da un complesso normativo autonomo, derivato da direttive europee, che attrae a sé anche la regolamentazione dell'accesso agli atti connessi alle specifiche procedure espletate ([Tar Emilia Romagna, sez. I, 18 luglio 2018, n. 197](#)).

Un secondo indirizzo interpretativo, invece, muovendo da una interpretazione funzionale delle norme, ha affermato la piena applicabilità dell'accesso civico generalizzato alla materia dei contratti pubblici. In base a questa diversa posizione, il richiamo dell'art. 53 del d.lgs. n. 50/2016 alla l. n. 241/1990 non andrebbe inteso come un rinvio fisso ma come volontà del legislatore di sottoporre i documenti di gara generici - non sensibili - alle norme ordinarie in tema di accesso nella loro evoluzione storica e, dunque, anche alla disciplina del d.lgs. n. 97/2016 che ha introdotto l'accesso civico generalizzato ([Tar Lombardia, sez. IV, 11 gennaio 2019, n. 45](#); [Tar Campania, sez. VI, 10 dicembre 2019, n. 5837](#)). Il riferimento alle «specifiche condizioni, modalità e limiti» di cui all'art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33/2013, riguarderebbe singoli "casi" di esclusione o limitazione di tale diritto e non già intere "materie", in applicazione del principio di interpretazione restrittiva dei limiti. Diversamente ragionando, la materia dei contratti pubblici sarebbe contraddittoriamente sottratta a una disciplina - quella sull'accesso civico generalizzato - che mira a garantire la promozione del controllo diffuso e della trasparenza, anche in funzione di prevenzione della corruzione, che informa lo stesso d.lgs. n. 50/2016 ([Cons. St., sez. III, 5 giugno 2019, n. 3780](#)).

Secondo una posizione intermedia ([Tar Toscana, sez. III, 17 aprile 2019, n. 577](#)), occorrerebbe distinguere tra i documenti inerenti alla fase esecutiva del rapporto contrattuale, successivi all'aggiudicazione, ai quali l'accesso sarebbe consentito ai sensi della l. n. 241/1990, e i documenti inerenti alla fase pubblicistica della procedura di affidamento (ad esempio, le offerte tecniche ed economiche, il piano finanziario), in relazione ai quali si potrebbe richiedere anche l'accesso civico generalizzato.

Il contrasto giurisprudenziale è stato risolto dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ([Cons. St., ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10](#)), che, pur consapevole della infelice formulazione del comma 3, dell'art. 5-bis, ha ritenuto preferibile una sua interpretazione unitaria - a partire dall'endiadi «segreti e altri divieti di divulgazione» - sistematica e costituzionalmente orientata, ritenendo necessario un approccio restrittivo ai limiti al diritto fondamentale di sapere, di cui l'accesso generalizzato è

espressione. Escluso che il comma 3 dell'art. 5-bis possa essere inteso nel senso di esentare dall'accesso generalizzato interi ambiti di materie, l'art. 53, d.lgs. n. 50/2016, si limita a prevedere – fatti salvi alcuni divieti assoluti, nonché la disciplina per gli appalti secretati o la cui esecuzione richiede speciali misure di sicurezza – che l'accesso debba essere semplicemente differito al momento dell'aggiudicazione. Una volta venute meno le ragioni di riservatezza legate al sereno svolgimento della procedura competitiva, l'accesso civico generalizzato opera di diritto, senza che sia necessaria nel nostro ordinamento una specifica disposizione di legge che ne autorizzi l'operatività anche in specifiche materie ([Tar Sicilia, sez. I, 1° dicembre 2020, n. 3217](#)).

2.1.2. Il rilievo dei regolamenti interni ex art. 24, l. n. 241/1990

Sempre in tema di eccezioni assolute e art. 5-bis, comma 3, un'altra questione ha riguardato la possibilità di dare applicazione, nell'ambito dell'accesso civico generalizzato, ai casi di esclusione previsti dai regolamenti delle singole amministrazioni dettati in base al comma 2 dell'art. 24, l. n. 241/1990, richiamati dal comma 1 dello stesso articolo, a sua volta oggetto di rinvio nell'art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33/2013. Alcune pronunce, specie nei primi anni di attuazione del nuovo istituto, hanno risolto positivamente la questione, confermando i provvedimenti di diniego emanati dalle amministrazioni in base ai "vecchi" regolamenti adottati in base all'accesso documentale. In particolare, in una prima decisione, è stato respinto il ricorso avverso il diniego motivato in base al D.M. 25 gennaio 1996, n. 115, che include tra le categorie di documenti sottratti all'accesso «la documentazione attinente ai lavori delle commissioni giudicatrici di concorso, fino all'esaurimento delle procedure concorsuali», oggetto dell'istanza ([Tar Lazio, sez. I, 3 giugno 2017, n. 7592](#)); in una seconda, invece, hanno trovato applicazione ipotesi di esclusioni a tutela di attività ispettive e programmi militari contenute in regolamenti governativi, in luogo delle eccezioni relative vertenti sui medesimi interessi, disciplinate dall'art. 5-bis, comma 1, d.lgs. n. 33/2013 ([Tar Lombardia, sez. IV, 14 novembre 2017, n. 2157](#)).

Tale meccanismo, tuttavia, come sostenuto anche dalle Circolari n. 2/2017 e n. 1/2019 del Dipartimento della funzione pubblica, introducendo limiti all'accesso civico generalizzato ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 5-bis, commi 1 e 2, si porrebbe in contrasto sia con il principio di tassatività dei limiti proprio di tutti i sistemi FOIA, sia con l'art. 117, comma 1, Cost., quale parametro interposto rispetto all'art. 10 CEDU, violando la riserva di legge (assoluta) a tutela del diritto fondamentale di conoscere ([Cons. St., sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546](#); [Cons. St., ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10](#); [Tar Trentino, Bolzano, 23 novembre 2020, n. 305](#)). Nelle successive pronunce, infatti, la giurisprudenza ha precisato che l'amministrazione deve tenere distinte le diverse tipologie di accesso, giacché queste operano sulla base di norme e presupposti diversi ([Tar Campania, sez. V, 25 gennaio 2017, n. 542](#); [Tar Lazio, sez. II, 17 luglio 2017, n. 8588](#); [Id., sez. I-quater, 31 gennaio 2018, n. 1126](#);

[Tar Puglia, sez. III, 19 febbraio 2018, n. 231](#); [Tar Lazio, sez. I, 8 marzo 2018, n. 2628](#)). La differente natura e funzione delle forme di accesso trova riscontro anche sul piano dei limiti. Nell'impianto definito dagli artt. 22 ss. della l. n. 241/1990, i limiti sono riconducibili al combinato disposto della disciplina primaria e di quella secondaria, costituita dai regolamenti di cui all'art. 24 del medesimo testo legislativo, con i quali possono essere individuate le tipologie di atti sottratti all'accesso. Con riferimento all'accesso civico generalizzato, invece, la fonte primaria individua gli interessi pubblici e privati (art. 5-bis, commi 1 e 2) suscettibili di determinare una eventuale esclusione dell'accesso, oltre ai casi di divieto assoluto (art. 5-bis, comma 3) e rinvia a un atto amministrativo non vincolante (le Linee guida ANAC) per la precisazione delle modalità di applicazione dei limiti e delle esclusioni ([Tar Lazio, sez. II-bis, 5 febbraio 2019, n. 1458](#); [Tar Puglia, sez. III, 11 febbraio 2019, n. 242](#); [Tar Lazio, sez. I, 7 dicembre 2020, n. 13081](#)). Pertanto, i riferimenti contenuti nei regolamenti governativi possono essere utilizzati nell'ambito dell'accesso civico generalizzato non già come ipotesi di esclusione, bensì come strumenti di ausilio interpretativo ai fini della valutazione dei limiti di cui all'art. 5-bis, inclusa l'attività di bilanciamento ([Tar Piemonte, sez. II, 12 novembre 2020, n. 720](#)).

2.2 Le eccezioni relative

Le eccezioni relative, disciplinate nei commi 1 e 2 del d.lgs. n. 33/2013, implicano che l'amministrazione effettui un bilanciamento degli interessi coinvolti ([Tar Lazio, sez. III-bis, 28 marzo 2018, n. 3453](#); [Tar Puglia, sez. II, 21 maggio 2018, n. 839](#); [Cons. St., Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10](#)). A tal proposito, la giurisprudenza ha, in primo luogo, messo in evidenza come il bilanciamento è ben diverso nel caso dell'accesso ex l. n. 241/1990 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti, e nel caso dell'accesso generalizzato dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità dei dati, documenti e informazioni ([Tar Lazio, sez. III, 21 marzo 2017, n. 3742](#); [Id., sez. I, 8 marzo 2018, n. 2628](#); [Tar Campania, sez. VI, 23 aprile 2018, n. 2659](#); [Tar Puglia, sez. III, 11 febbraio 2019, n. 242](#); [Cons. St., sez. V, 20 marzo 2019, n. 1817](#)). In secondo luogo, riprendendo le indicazioni contenute nelle Linee guida ANAC n. 1309/2016, i giudici hanno chiarito che è possibile rigettare una richiesta di accesso civico generalizzato quando ciò sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi pubblici e privati individuati dalla legge. Il rischio di un detrimento, pertanto, deve essere più che una mera possibilità generica e astratta, dovendo le amministrazioni motivare, in modo puntuale, l'effettiva sussistenza di un pregiudizio reale, prevedibile e non meramente ipotetico ([Tar Campania, sez. VI, 27 agosto 2019, n. 4418](#); [Tar Toscana, sez. I, 24 dicembre 2020, n. 1718](#)). Occorre dimostrare, inoltre, che esiste una relazione causale diretta tra la divulgazione e il danno che deriverebbe per l'interesse protetto ([Tar Piemonte, sez. II, 24 luglio 2017, n. 886](#); [Tar Liguria, sez. I, 13 novembre 2017, n. 826](#)).

All'interno della complessa attività di bilanciamento, accanto alla valutazione del pregiudizio (c.d. *harm test*), seppur non espressamente affermato dalla legge, la giurisprudenza, sulla scia delle più avanzate esperienze a livello europeo e internazionale, ha richiesto in maniera sempre più ricorrente lo svolgimento di un secondo passaggio, consistente nella valutazione dell'interesse alla divulgazione che fonda la richiesta dell'istante (c.d. *public interest test* o *public interest override*). In particolare, l'amministrazione sarebbe chiamata non solo a valutare la serietà e la probabilità del danno all'interesse-limite, ma anche a contemperarlo con l'interesse alla conoscenza diffusa dell'attività amministrativa che l'ostensione richiesta potrebbe comportare ([Tar Campania, sez. VI, 13 dicembre 2017, n. 5901](#); [Cons. St., sez. VI, 25 giugno 2018, n. 3907](#); [Cons. St., sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546](#); [Id., sez. V, 2 agosto 2019, nn. 5502-5503](#); [Tar Campania, sez. VI, 22 maggio 2019, n. 2486](#); [Tar Sicilia, sez. III, 1° ottobre 2018, n. 2020](#)). In base a tale orientamento, condiviso anche dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ([Cons. St., ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10](#)), l'amministrazione dovrà operare una valutazione comparativa fra il beneficio che potrebbe arrecare la *disclosure* richiesta e il sacrificio causato agli interessi - pubblici e privati - contrapposti che vengono in gioco, alla luce dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza ([Tar Lazio, sez. III-quater, 18 febbraio 2020, n. 2174](#)). Così l'interesse alla conoscenza dell'informazione, del dato o del documento - di cui all'istanza di accesso generalizzato del richiedente - potrebbe non soccombere rispetto al pregiudizio concreto di un interesse-limite, se ritenuto di minore impatto ([Tar Lazio, sez. I, 28 ottobre 2020, n. 10994](#)).

2.2.1. L'applicazione delle eccezioni relative

Rispetto alle singole ipotesi di eccezioni relative, un primo gruppo - disciplinato dall'art. 5-bis, comma 1 - riguarda la tutela di alcuni interessi pubblici, quali la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; la sicurezza nazionale; la difesa e le questioni militari; le relazioni internazionali; la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; il regolare svolgimento di attività ispettive. In alcune pronunce ([Tar Lazio, sez. II-ter, 7 agosto 2018, n. 8862](#); [Cons. St., sez. IV, 20 aprile 2020, n. 2496](#)), la giurisprudenza ha affermato che la diffusione tramite accesso generalizzato del numero complessivo di ore/persona impiegate dalla Guardia di Finanza in attività di produzione dei servizi istituzionali nel territorio nazionale, comporterebbe un pregiudizio concreto alla tutela della sicurezza pubblica e l'ordine pubblico. Ciò in quanto tali dati non sono limitati alla funzione esecutiva ma si estendono anche alle funzioni di indirizzo e controllo e di funzionamento, e sono riferiti all'intera filiera organizzativa a livello territoriale. In maniera analoga, è stato stabilito che potrebbe causare un pregiudizio concreto alla tutela della difesa e delle questioni militari la diffusione di informazioni riservate inerenti all'utilizzo delle basi USA nel territorio dello Stato ([Tar Lazio, sez. I-bis, 29 dicembre 2017, n. 12788](#)), nonché ai contratti industriali dall'Agenzia Spaziale Italiana, poiché l'interesse della ricorrente ha natura recessiva rispetto agli

interessi di natura civile e di difesa militare sottesi agli atti a cui intende accedere ([Tar Lazio, Roma, sez. III-bis, 12 giugno 2018, n. 6542](#)).

Quanto alla tutela delle relazioni internazionali, in una prima decisione ([Tar Lazio, sez. III-ter, 16 novembre 2018, n. 11125](#)) relativa alla richiesta di accesso ad alcune lettere scambiate tra il Governo italiano e quello nigeriano, i giudici amministrativi hanno reputato legittima e sorretta da motivazione idonea e sufficiente la scelta dell'amministrazione di negare l'accesso per evitare un pregiudizio alle relazioni fra i due Stati. Allo stesso modo, in successive pronunce ([Tar Lazio, sez. I-ter, 7 agosto 2018, n. 8892](#); [Cons. St., sez. III, 2 settembre 2019, n. 6028](#)), è stato confermato il diniego su una istanza volta a ottenere la documentazione relativa allo stato di attuazione del Memorandum d'Intesa Italia – Libia del 2017, posto che la diffusione di tali atti è suscettibile di ingenerare concretamente situazioni pregiudizievoli in grado di vanificare le misure preventive poste in essere a tutela dell'insieme delle azioni internazionali portate avanti. Tale orientamento è stato confermato anche rispetto a una richiesta di accesso generalizzato alle informazioni concernenti imbarcazioni coinvolte nelle operazioni di ricerca e salvataggio di migranti in mare (c.d. *Search and Rescue*). Il Consiglio di Stato ([sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1121](#)), ribaltando la pronuncia di primo grado ([Tar Lazio, sez. III, 1° agosto 2019, n. 10202](#)), ha sostenuto che l'ostensione dei dati richiesti, consentendo a chiunque di conoscere il *modus operandi*, le tempistiche e i posizionamenti degli assetti aeronavali, avrebbe danneggiato o messo 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. Infine, è stato reputato illegittimo per carenza di motivazione il diniego parziale di accesso civico generalizzato alla documentazione relativa a un accordo fra il Ministero degli Affari Esteri e un'organizzazione internazionale, riguardante un programma di gestione della crisi migratoria in Libia. Contrariamente a quanto sostenuto dai giudici di prime cure ([Tar Lazio, sez. III-ter, 28 ottobre 2019, n. 12349](#)), nonostante la presenza di valutazioni connotate da elevata discrezionalità, il Consiglio di Stato ([sez. IV, 13 maggio 2020, n. 3012](#)) ha affermato che il sindacato del giudice amministrativo sull'applicazione delle eccezioni all'accesso generalizzato non può essere meramente estrinseco, ma dovrebbe spingersi nella verifica della esistenza della causa di non ostensibilità invocata dall'amministrazione e dell'astratta riconducibilità dell'atto di cui si nega l'accesso tra quelli che possono interferire con gli interessi tutelati dalla norma.

In relazione all'eccezione che tutela lo svolgimento delle attività ispettive nonché la conduzione di indagini su reati, la giurisprudenza si è espressa in due fattispecie. Nella prima ([Tar Lazio, sez. II, 28 luglio 2017, n. 9043](#)), avente a oggetto una richiesta di accesso agli importi di alcuni verbali emessi per contravvenzioni e relative somme pagate (e non già all'intero verbale), i giudici hanno affermato che l'ostensione non appare suscettibile di arrecare pregiudizio concreto alla tutela del superiore interesse pubblico alla conduzione di indagini sui reati e al loro perseguimento, potendo l'amministrazione ricorrere, se necessario, alla tecnica dell'oscuramento parziale dei

dati ovvero a differire l'accesso qualora ciò sia sufficiente per proteggere gli interessi tutelati dalle eccezioni previste dalla norma invocata. Nella seconda ([Tar Lazio, sez. I, 28 ottobre 2020, n. 10994](#)), è stato reputato legittimo il diniego su una istanza di accesso volta a ottenere una serie documenti riguardanti alcune infrastrutture autostradali oggetto di concessioni, in quanto oggetto di procedimenti penali e amministrativi in corso.

Passando al secondo gruppo di eccezioni relative – disciplinate dall'art. 5-bis, comma 2 – è possibile annoverare la tutela di interessi privati costituzionalmente garantiti, quali la protezione dei dati personali, la libertà e la segretezza della corrispondenza, gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali. In merito a quest'ultimo interesse, la giurisprudenza ha puntualizzato in diverse decisioni l'ambito di operatività. In alcune fattispecie, è stato affermato che i dati e i documenti che riguardano la struttura organizzativa di una società in controllo pubblico non riguarderebbero segreti industriali e commerciali da sottrarre all'accesso ([Tar Piemonte, sez. II, 24 luglio 2017, n. 886](#)), così anche dati relativi alla posa in opera di tubi relativi a un impianto da parte dell'impresa aggiudicatrice ([Tar Campania, sez. VI, 22 dicembre 2017, n. 6028](#)). In altre pronunce, i giudici amministrativi hanno stabilito che non può configurarsi una lesione degli interessi economici e commerciali, posto che gli atti oggetto della richiesta di accesso – ovvero relazioni tecniche, planimetrie, sezioni e tabelle di dimensionamento di alcuni titoli edilizi – sono mere rappresentazioni grafiche ed elaborati utili a trasporre sul piano reale e delineare l'oggetto, la localizzazione e gli sviluppi planimetrici dell'attività edilizia autorizzata. Neppure può porsi un problema di tutela di riservatezza commerciale o industriale poiché essa può essere invocata solo in relazione ai processi organizzativi e metodologici che riguardano il c.d. *know-how* aziendale, riferito non già alle singole informazioni quanto al loro insieme ed alla loro combinazione. Occorre, inoltre, che dette informazioni abbiano un immediato risvolto pratico e siano qualificate da un *minimum* di rilevanza economica ([Tar Abruzzo, sez. I, 22 novembre 2018, n. 347](#); [Tar Sicilia, sez. IV, 30 novembre 2020, nn. 3198-3199](#)).

Rispetto, poi, alla libertà e alla segretezza della corrispondenza, in un caso inerente a una richiesta di accesso generalizzato a un *file* contenente colloqui tra dipendenti – registrati inavvertitamente dalle telecamere di sicurezza durante la sospensione dei lavori di una riunione – la giurisprudenza ha reputato legittimo il diniego motivato in base alla tutela della riservatezza, posto il carattere privato delle conversazioni ([Tar Lazio, sez. III-bis, 24 novembre 2017, n. 11628](#); [Cons. St., sez. VI, 25 giugno 2018, n. 3907](#)). Inoltre, in una successiva decisione, i giudici amministrativi, ricomprendendo nell'ambito di applicazione dell'accesso generalizzato anche i documenti a formazione privata in possesso dell'amministrazione (come le raccomandate A/R inviate dal privato), hanno chiarito che ai fini dell'ostensione occorrerà in concreto tenere in considerazione l'intenzione dei soggetti coinvolti nello scambio della corrispondenza, il mezzo utilizzato, nonché la legittima aspettativa di confidenzialità

degli interessati, ivi compresi eventuali terzi citati nella comunicazione ([Tar Lazio, sez. II-bis, 19 giugno 2018, n. 6875](#)).

2.2.2. Riservatezza dei dati personali, accesso parziale e procedure selettive

Con specifico riferimento alla tutela dei dati personali, la giurisprudenza ha messo in luce anzitutto la delicatezza del bilanciamento fra interessi rilevanti, giacché le esigenze di controllo democratico non possono travolgere il diritto fondamentale alla riservatezza delle persone fisiche ([Cons. St., sez. III, 13 agosto 2019, n. 5702](#)). Al tempo stesso, tuttavia, è stato affermato che nella valutazione del pregiudizio concreto, in applicazione del principio di proporzionalità, l'amministrazione deve valutare la possibilità di un rilascio con modalità meno pregiudizievoli per i diritti dell'interessato attraverso il c.d. accesso parziale, ovvero privilegiando l'ostensione di documenti con l'omissione/oscuramento dei dati personali laddove l'esigenza informativa possa essere raggiunta senza implicare il loro trattamento ([Tar Campania, sez. VI, 13 dicembre 2017, n. 5901](#); [Cons. St., sez. III, 9 ottobre 2019, n. 6897](#); [Tar Campania, sez. VI, 7 febbraio 2020, n. 604](#); [Tar Lazio, sez. III-quater, 18 febbraio 2020, n. 2174](#)). Quando vengono in gioco dati personali, inoltre, risulta doverosa la notifica al controinteressato della richiesta e la valutazione da parte dell'amministrazione delle eventuali controdeduzioni di segno negativo all'accesso del medesimo controinteressato, da soppesare nel provvedimento finale quanto ad ampiezza dei dati e dei documenti da ostendere ([Tar Lazio, Roma, sez. III-bis, 28 marzo 2018, n. 3453](#); [Tar Puglia, sez. II, 21 maggio 2018, n. 839](#)). Resta ferma, in ogni caso, la libertà dell'amministrazione rispetto alla quale l'opposizione del controinteressato acquista un rilievo istruttorio e non già vincolante ([Tar Abruzzo, sez. I, 22 novembre 2018, n. 347](#); [Tar Puglia, sez. I, 13 novembre 2020, n. 1432](#)).

La giurisprudenza si è occupata, infine, di istanze di accesso generalizzato dirette a ottenere atti relativi a procedure concorsuali. In una prima pronuncia ([Tar Lazio, sez. III, 22 giugno 2017, n. 7302](#)), è stata reputata accoglibile una richiesta di accesso alle copie di verbali redatti dalle autorità competenti durante lo svolgimento di una prova concorsuale per l'accesso a un corso di laurea a numero chiuso. Se la possibilità di accesso è ammessa sia sui verbali della commissione che ha valutato la prova, sia sui verbali dei soggetti che, a monte, hanno avanzato la proposta di definizione dei contenuti della prova, nonché di ogni altro soggetto che abbia concretamente curato le modalità di formulazione dei quesiti e dei metodi di correzione, l'estrazione di copia resta tuttavia limitata agli atti finali, non potendosi al contrario ritenere accoglibile una domanda di accesso generalizzato agli atti istruttori della medesima procedura concorsuale. In una seconda decisione ([Tar Lombardia, sez. I, 12 marzo 2018, n. 303](#)) è stato ritenuto illegittimo il diniego opposto alla richiesta di accesso agli atti di valutazione e selezione di uno specifico candidato nell'ambito di un concorso pubblico, motivato in base alla presenza in questi ultimi di dati personali. Secondo i giudici amministrativi, in una selezione pubblica le ragionevoli aspettative di confidenzialità degli interessati riguardo a talune informazioni recedono o

sono comunque depotenziate. I documenti richiesti, pertanto, sono suscettibili di ostensione, salva la facoltà di oscurare i dati strettamente ed effettivamente personali – specie di natura sensibile – per i quali la divulgazione può ritenersi eccessiva e non pertinente rispetto all’obiettivo di massima trasparenza dell’azione amministrativa. In altre due circostanze, invece, è stato reputato legittimo il rigetto di una richiesta da parte di un candidato di accedere agli atti di un concorso pubblico, in quanto il soggetto ha agito per tutelare il suo interesse a seguito della esclusione dal medesimo, essendo quindi l’istanza qualificabile come accesso ai sensi della l. n. 241/1990 ([Tar Lazio, sez. I-quater, 31 gennaio 2018, n. 1126](#); [Id., sez. I, 8 marzo 2018, n. 2628](#)). Di segno opposto sono alcune decisioni successive, inerenti a una richiesta di accesso al *curriculum* del vincitore di una procedura selettiva, in cui i giudici hanno affermato che la richiesta non può essere esclusa per il solo fatto che il richiedente abbia formulato l’istanza per verificare il corretto funzionamento dell’apparato amministrativo e non già per tutelare una propria posizione giuridica ([Tar Campania, sez. VI, 27 agosto 2019, n. 4418](#); [Id., sez. VI, 7 febbraio 2020, n. 604](#)).

3. I profili procedurali

3.1. I limiti procedurali

L'art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013, nel dettare la disciplina delle eccezioni assolute e relative all'accesso civico generalizzato, non definisce i c.d. limiti procedurali, collegati al principio del buon andamento, che il Dipartimento della funzione pubblica nella circolare n. 2/2017 e l'Autorità Nazionale Anticorruzione nella delibera n. 1309/2016 richiamano e sui quali si è appuntata l'attenzione della giurisprudenza.

In particolare, la giurisprudenza si è concentrata sulla nozione di **istanza manifestamente onerosa e massiva**, chiarendo che, quando una richiesta riguardi una notevole mole di documenti, il diniego opposto – motivato con riferimento alla compromissione del buon andamento della pubblica amministrazione, in rapporto al carico di lavoro ragionevolmente esigibile dagli uffici – non può ritenersi in linea di principio infondato. Tuttavia, la legittimità del diniego dipende da due aspetti. Il primo riguarda il pregiudizio al buon andamento, che non può essere genericamente affermato, ma richiede una adeguata dimostrazione da parte dell'amministrazione che nega l'accesso, dovendosi ritenere che siffatto diniego, fondato su un limite non previsto dalla legge, sia soggetto ad un onere motivazionale rafforzato. In secondo luogo, il diniego non può ritenersi legittimo quando sia mancato il dialogo con il richiedente, evocato dalla Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 2/2017, laddove si chiarisce che, qualora la trattazione dell'istanza di accesso civico generalizzato sia suscettibile di arrecare un pregiudizio serio ed immediato al buon funzionamento della pubblica amministrazione, quest'ultima «prima di decidere sulla domanda, dovrebbe contattare il richiedente e assisterlo nel tentativo di ridefinire l'oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità» (così [Tar Puglia, sez. III, 18 febbraio 2018, n. 234](#)).

La giurisprudenza si è inoltre espressa con riferimento ai casi di richieste generiche, esplorative e reiterate. In relazione alle prime, il giudice amministrativo è orientato all'ammissibilità delle **istanze generiche**: l'accesso può servire proprio allo scopo di sapere se i documenti di interesse esistano, dovendosi tener conto dell'eventualità che in concreto chi esercita il diritto può non sapere se e quali documenti siano in possesso dell'amministrazione. Resta fermo, d'altra parte, il limite della inesistenza di quanto richiesto, non essendo l'amministrazione obbligata a un adempimento impossibile, ma soltanto a rilasciare all'istante una certificazione che attesti tale circostanza (così [Tar Campania, sez. VI, 26 giugno 2020, n. 2668](#); similmente [Tar Lazio, sez. I-ter, 7 agosto 2018, n. 8892](#)).

Per la stessa ragione, le **richieste esplorative** – dirette a sapere se siano previsti una certa attività amministrativa o un determinato servizio o, ancora, l'adozione di un determinato atto – possono essere dichiarate inammissibili qualora siano

preordinate unicamente alla verifica della posizione dell'amministrazione rispetto a un certo tema ([Tar Lazio, sez. I-bis, 4 febbraio 2019, n. 1383](#)).

Nel caso di **richieste reiterate**, la giurisprudenza distingue la richiesta reiterata "pura" dalla richiesta reiterata "con elementi di novità", ossia contenente fatti nuovi non rappresentati nell'istanza originaria o una diversa prospettazione dell'interesse fatto valere. La prima tipologia di richiesta non genera alcun dovere di provvedere in capo all'amministrazione, potendo essa al più giustificare l'adozione di un atto confermativo della precedente determinazione negativa, atto che, in quanto tale non è direttamente lesivo e dunque non autonomamente impugnabile. Per contro, la seconda tipologia di richiesta determina in capo all'amministrazione il dovere di provvedere, seppure per la sola parte innovativa rispetto all'originaria istanza, con conseguente autonoma impugnabilità dell'eventuale nuovo diniego. Ne deriva che, qualora una stessa istanza venga presentata in tempi diversi in base a titoli giuridici diversi, ossia come richiesta ex art. 22 ss. della l. n. 241/1990 e come istanza di accesso generalizzato ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, non può parlarsi di reiterazione, essendo mutato l'interesse fatto valere, e quindi l'amministrazione non potrebbe limitarsi ad archiviare l'istanza in quanto già trattata, ma dovrebbe valutarne nel merito i contenuti ([Tar Lombardia, sez. II, 18 gennaio 2019, n. 99](#)).

3.2. La determinazione dell'oggetto della richiesta e il dialogo cooperativo

Ai fini della **determinazione dell'oggetto della richiesta** di accesso, la giurisprudenza è intervenuta per ribadire che è onere dell'interessato indicare in modo puntuale la documentazione di cui chiede l'ostensione, pena la genericità della richiesta e, di conseguenza, la sua inammissibilità ([Cons. St., sez. III, 2 settembre 2019, n. 6028](#)).

Tuttavia, in considerazione della asimmetria informativa tra l'amministrazione che detiene i documenti e il cittadino che ne chiede l'ostensione, il giudice amministrativo ha ritenuto che sia onere dell'amministrazione attivare il dialogo endoprocedimentale con il richiedente, contattandolo e assistendolo nel tentativo di ridefinire l'oggetto della richiesta. Il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo impone l'attivazione, da parte dell'amministrazione, di canali comunicativi con l'istante per una migliore comprensione delle relative esigenze così da promuovere, ove necessario, una ridefinizione dell'oggetto della richiesta ([Tar Piemonte, sez. II, 12 novembre 2020, n. 720](#)). Il **principio del dialogo cooperativo**, secondo questo filone, deve ritenersi un valore immanente dell'azione amministrativa e della finalità di condividere con la collettività il patrimonio di informazioni in possesso dell'amministrazione pubblica ([Tar Puglia, sez. III, 19 febbraio 2018, n. 234](#)). D'altronde, un *modus procedendi* che prescindere dal dialogo cooperativo sarebbe espressione di una concezione formalistica dell'azione amministrativa che si porrebbe in contrasto sia con i principi generali, che pongono l'amministrazione al servizio dei cittadini, sia con la legge sul procedimento

amministrativo, che impone all'amministrazione di sollecitare la rettifica di istanze erronee, non chiare o incomplete ([Tar Campania, sez. VI, 28 febbraio 2020, n. 928](#)).

La giurisprudenza ha, inoltre, chiarito che il dialogo cooperativo va attivato anche in presenza di richieste massive ed esplorative suscettibili di compromettere il buon andamento dell'attività amministrativa. In tali casi, il rigetto dell'istanza deve essere proceduto da un dialogo procedimentale teso a verificare la possibilità di rideterminare il perimetro dell'accesso entro limiti compatibili con il buon andamento dell'ufficio ([Tar Toscana, sez. I, 28 gennaio 2019, n. 33](#) e, da ultimo, [Cons. St., sez. V, 26 marzo 2020, n. 2129](#)). Soltanto qualora il richiedente non intenda riformulare l'istanza in modo chiaro, il diniego potrebbe considerarsi fondato. Tuttavia, nella motivazione l'amministrazione non dovrebbe limitarsi ad asserire la manifesta irragionevolezza o sproporzione delle richieste avanzate, ma dovrebbe fornire prova di aver avviato un dialogo con il richiedente in relazione ai singoli aspetti contestati che precludono l'accoglimento della richiesta ([Tar Trentino Alto Adige, 23 novembre 2020, n. 305](#)).

Non manca, tuttavia, un orientamento minoritario che, disconoscendo la portata generale di tale principio, ritiene legittimo il rigetto di una istanza opposto senza dialogo cooperativo, in quanto l'attivazione di tale dialogo sarebbe una mera facoltà, prevista nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 2/2017, ma non fondata su una previsione legislativa riconducibile agli artt. 5 e 5-bis del d.lgs. n. 33/2013 ([Cons. St., sez. III, 13 agosto 2019, n. 5702](#)).

Dal principio di collaborazione con il cittadino la giurisprudenza desume anche un ulteriore obbligo specifico: qualora l'interessato invii la propria istanza di accesso a un'amministrazione diversa da quella che detiene le informazioni o i documenti richiesti, è necessario indicare al richiedente l'amministrazione competente ([Tar Campania, sez. VI, 30 luglio 2020, n. 3418](#)).

3.3. L'onerosità delle richieste e l'attività di rielaborazione

In tema di **onerosità e attività di rielaborazione**, l'amministrazione non è tenuta, nel caso di istanze di accesso manifestamente onerose, a effettuare una attività di elaborazione dei dati o documenti richiesti, non essendo previsto un obbligo in tal senso nella normativa vigente (tra le altre [Tar Lazio, sez. III-bis, 27 luglio 2017, n. 9023](#), e [Tar Emilia-Romagna, sez. II, 3 ottobre 2017, n. 645](#)). Il giudice amministrativo ha, infatti, chiarito che esula dall'accesso generalizzato la possibilità di richiedere all'amministrazione un facere ulteriore rispetto alla mera divulgazione delle informazioni detenute.

Il giudice ha, a riguardo, tracciato una distinzione tra l'accesso generalizzato e l'accesso documentale, che incide sulla rielaborazione cui è tenuta l'amministrazione: mentre l'ostensione dei documenti ai sensi degli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990 può giustificare elaborazioni complesse, tali da soddisfare l'interesse

individuale che sorregge e legittima l'istanza, nell'ambito dell'accesso generalizzato l'amministrazione può limitarsi a mettere a disposizione le informazioni in suo possesso, senza essere tenuta all'onere aggiuntivo di rielaborare la propria risposta sulla base delle ragioni sottese alla domanda del richiedente ([Tar Friuli Venezia Giulia, sez. I, 26 luglio 2018, n. 263](#)).

Ne consegue, *a contrario*, che qualora i dati richiesti non necessitino di una attività di rielaborazione, coincidendo con informazioni che sono già nella disponibilità dell'amministrazione, l'accesso generalizzato non può essere negato, invocando, quale ragione ostativa, l'intralcio che ne deriverebbe all'azione amministrativa ([Tar Lazio, sez. III, 3 marzo 2020, n. 2811](#)).

3.4. Le garanzie a tutela dei controinteressati

Riguardo alla tutela dei soggetti **controinteressati** nell'ambito del procedimento di accesso civico generalizzato, la giurisprudenza richiama la necessità che l'amministrazione attivi sempre il **contraddittorio**, al fine di non sacrificare l'interesse di costoro alla protezione delle informazioni e dei dati che li riguardino e allo scopo, indiretto, di non precluderne la **partecipazione in sede di eventuale giudizio dinanzi all'autorità giudiziaria**.

Una delle conseguenze attiene alla onerosità delle richieste che abbiamo un numero elevato di controinteressati. Quando la trattazione di una richiesta richieda, appunto, l'apertura di numerosi subprocedimenti – tanti quanti i soggetti terzi da coinvolgere – ne deriva la possibilità per l'amministrazione di negare l'accesso, determinandosi in tale ipotesi un sacrificio sproporzionato a carico dell'ente che si traduce in un abuso del diritto con violazione del principio di buona fede (così [Tar Lombardia, sez. III, 11 ottobre 2017, n. 1951](#)).

L'accesso agli atti riguardanti soggetti terzi deve essere notificato ai controinteressati, al pari dell'eventuale ricorso, per consentire al controinteressato da un lato di opporsi alla richiesta di accesso e, dall'altro, di partecipare al conseguente giudizio dinanzi al tribunale competente. Tuttavia, si registrano orientamenti diversi quanto alle conseguenze della mancata notifica: secondo una parte della giurisprudenza il difetto di notifica comporta l'inammissibilità del ricorso ([Tar Lazio, sez. I-bis, 29 dicembre 2017, n. 12788](#)), mentre, secondo altra parte, qualora l'amministrazione non abbia individuato controinteressati in sede procedimentale e l'istante non abbia notificato il ricorso ad alcun soggetto, il giudice può procedere d'ufficio alla integrazione del contraddittorio in giudizio, qualora ritenga che esistano controinteressati, cioè soggetti che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il proprio diritto alla riservatezza, anche se non menzionati nel documento richiesto ([Tar Campania, sez. VI, 22 maggio 2019, n. 2486](#) e [Cons. St., sez. IV, 4 ottobre 2019, n. 6719](#)).

D'altra parte, qualora il controinteressato sia stato coinvolto nel procedimento scaturito dall'istanza di accesso e abbia potuto presentare le proprie osservazioni, non è necessario un suo coinvolgimento nella successiva fase del riesame. Soltanto qualora il Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza proceda a una rinnovazione dell'istruttoria che richiede l'acquisizione *ex novo* delle osservazioni delle parti, è necessario il contraddittorio con il controinteressato, come chiarito anche nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2019 ([Tar Lazio, sez. I, 28 ottobre 2020, n. 10994](#)).

4. I profili processuali

4.1. La legittimazione ad agire in giudizio e l'omessa notifica ai controinteressati

Si è talvolta posto in giurisprudenza il problema della **legittimazione ad agire** in giudizio a tutela del diritto di accesso civico generalizzato. L'istanza di accesso può essere presentata da chiunque, senza necessità di un interesse personale connesso ai documenti richiesti e senza necessità di motivare l'istanza. Ciò non vale, però, per la tutela giurisdizionale: legittimati processuali sono, infatti, soltanto coloro che abbiano avanzato l'istanza di accesso generalizzato ([Tar Campania, sez. VI, 27 agosto 2019, n. 4418](#)).

Il giudice amministrativo ha, inoltre, ritenuto di non poter dichiarare inammissibile un ricorso ex art. 116 c.p.a. per omessa notifica ai controinteressati quando questi ultimi, pur risultando immediatamente conoscibili dal contenuto degli atti, non siano stati invitati a partecipare al procedimento: ad avviso del giudice non può, infatti, ricadere sul ricorrente un'omissione (mancato coinvolgimento nel procedimento) imputabile all'amministrazione ([Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 22 novembre 2018, n. 347](#)).

4.2. Il rito applicabile al silenzio

La normativa sull'accesso civico generalizzato prevede che, in caso di ricorso giurisdizionale avverso la decisione dell'amministrazione, trovi applicazione lo speciale rito già introdotto per l'accesso documentale e per quello civico semplice, disciplinato dall'art. 116 del codice del processo amministrativo. In base a questa disposizione, «contro le determinazioni e contro il silenzio sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi, nonché per la tutela del diritto di accesso civico connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza», il ricorso è proposto entro trenta giorni (art. 116, c. 1) e il giudice decide con sentenza in forma semplificata, potendo ordinare all'amministrazione, in presenza dei presupposti, l'esibizione dei documenti previsti e, ove prevista, la loro pubblicazione (art. 116, c. 4).

A differenza, però, della legge n. 241/1990, che qualifica il silenzio sull'istanza di accesso documentale come silenzio-rigetto («decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta»: art. 25, c. 4), il d.lgs. n. 33/2013 non qualifica il silenzio serbato dall'amministrazione a seguito di una richiesta di accesso civico generalizzato. È, infatti, soltanto previsto che il procedimento di accesso civico debba concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza (art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013). Nella prassi, si è pertanto posto il problema del rimedio attivabile in sede giurisdizionale nel caso di silenzio dell'amministrazione a fronte di un'istanza di accesso civico generalizzato.

Secondo un primo orientamento ([Cons. St., sez. VI, 29 aprile 2019, n. 2737](#); [Tar Lazio, Roma, sez. II-ter, 18 dicembre 2018, n. 12333](#); [Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 22 novembre 2018, n. 347](#)), troverebbe comunque applicazione l'art. 116 c.p.a., la cui formulazione ampia includerebbe anche l'ipotesi di silenzio non qualificato (c.d. silenzio-inadempimento). In questo senso, sembrano porsi anche le Linee guida dell'ANAC (delib. n. 1309/2016), laddove precisano che il richiedente può attivare la tutela giurisdizionale «ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo», «a fronte del rifiuto espresso, del differimento o dell'inerzia dell'amministrazione» (Allegato alle Linee guida, *Guida operativa all'accesso generalizzato*, punto 14). In altre sentenze, il problema della scelta del rito non viene sollevato e il giudice amministrativo si pronuncia ai sensi dell'art. 116 c.p.a., sul presupposto della formazione di un silenzio-rigetto ([Tar Sicilia, Catania, I, 8 gennaio 2018, n. 34](#)) o dell'illegittimità del silenzio-rifiuto ([Tar Puglia, sez. I, 18 ottobre 2018, n. 1344](#)). È importante evidenziare che l'applicazione del rito speciale ex art. 116 c.p.a. comporta il rispetto del termine breve di impugnazione ivi previsto (trenta giorni dalla determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio: art. 116, c. 1).

Secondo altro orientamento (da ultimo [Cons. St., sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1121](#); [Tar Lazio, Roma, sez. III-quater, 17 settembre 2019, n. 11024](#)), in assenza di tipizzazione legislativa del silenzio, il richiedente dovrebbe prima esperire l'azione avverso il silenzio-inadempimento prevista dall'art. 31 c.p.a., con conseguente applicazione del rito di cui all'art. 117 c.p.a. e, solo dopo, in caso di diniego espresso da parte dell'amministrazione, potrebbe attivare il rito sull'accesso di cui all'art. 116 c.p.a. Ritene, infatti, questa giurisprudenza che il silenzio-inadempimento non possa essere ricompreso nella nozione di "decisione" (art. 5, c. 7, d.lgs. n. 33/2013) avverso cui il richiedente può proporre ricorso al giudice amministrativo ai sensi dell'art. 116 c.p.a. L'applicazione del rito avverso il silenzio dell'art. 117 c.p.a. può comportare la necessità, per il ricorrente, di rivolgersi due volte al giudice amministrativo, prima per ottenere un provvedimento espresso da parte dell'amministrazione e, poi, per l'impugnazione dell'eventuale provvedimento negativo. Questo orientamento è, tuttavia, più favorevole al ricorrente riguardo al termine per il ricorso giurisdizionale, trovando pacifica applicazione il termine per l'azione avverso il silenzio di cui all'art. 31, c. 2, c.p.a. (in questo senso, [Tar Campania, Napoli, sez. VI, 27 agosto 2019, n. 4418](#)).

Stante l'incertezza del dato legislativo riguardo al rito applicabile al silenzio, si segnalano comunque alcune recenti pronunce che tentano di individuare soluzioni intermedie, non penalizzanti per i ricorrenti. Per esempio, in alcuni casi, sebbene il giudice abbia disatteso la prospettazione del ricorrente circa la formazione di un silenzio significativo, il ricorso è stato comunque valutato nel merito, anziché essere respinto perché inammissibile ([Tar Lazio, Roma, sez. III-quater, 17 settembre 2019, n. 11024](#)). Altrove, pur ritenendo applicabile il rito ex art. 116 c.p.a. e il relativo termine decadenziale breve, il giudice amministrativo ha accertato l'irricevibilità del ricorso anche in riferimento al termine (più lungo) stabilito dall'art. 31, c. 2 per

l'azione avverso il silenzio ([Tar Sicilia, Catania, sez. III, 17 luglio 2020, n. 1781](#)). Ancora, a fronte della proposizione congiunta di domande ex art. 116 c.p.a. ed ex artt. 31 e 117 c.p.a., il giudice amministrativo ha ritenuto che non vi fossero problemi di carattere processuale, essendo previsto in entrambi i casi il rito camerale ([Tar Marche, 18 ottobre 2018, n. 677](#)). Infine, si distingue per chiarezza quella giurisprudenza che, considerando la difficoltà oggettiva nell'individuare il rito esperibile in caso di silenzio dell'amministrazione, ritiene che l'attenzione debba essere spostata sul merito della risposta da dare al cittadino e che, quindi, tanto nell'ipotesi di ricorso ex art. 116 c.p.a. quanto in quella di ricorso ex art. 117 c.p.a., il giudice debba, se l'attività è vincolata, accertare il diritto a conoscere i documenti ed eventualmente ordinare all'amministrazione di provvedere in senso soddisfacente sull'istanza del richiedente ([Tar Campania, Napoli, sez. VI, 27 agosto 2019, n. 4418](#)).

4.3. Il sindacato del giudice amministrativo

Il problema dell'estensione del sindacato giurisdizionale si è fin qui posto principalmente con riferimento alle eccezioni relative (art. 5-bis, c. 1 e 2) all'accesso civico generalizzato, che consentono all'amministrazione di negare il rilascio dei documenti richiesti quando ciò sia necessario per evitare un pregiudizio concreto a una serie di interessi pubblici e privati, individuati e tutelati dal legislatore. Come precisato nelle Linee guida dell'ANAC, l'amministrazione è quindi «tenuta a verificare (...) se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore». Aggiungono le stesse Linee guida che alle amministrazioni è richiesta «una attività valutativa che deve essere effettuata (...) con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento» (Linee guida Anac, p. 11). Si tratta di una attività discrezionale, come tale riservata all'amministrazione. D'altra parte, la possibilità di chiedere il riesame dell'istanza al Responsabile della prevenzione, corruzione e trasparenza (RPCT) consente al cittadino di ottenere «una risposta, chiara e motivata» anche in ordine agli eventuali limiti al suo accoglimento ([Tar Lazio, Roma, sez. II-bis, 2 luglio 2018, n. 7326](#)).

La giurisprudenza è concorde nel ritenere, di conseguenza, che il sindacato del giudice amministrativo sulla legittimità di un diniego opposto dall'amministrazione a una richiesta di accesso civico generalizzato non possa condurre a "un'inammissibile invasione" della sfera riservata all'amministrazione, ma debba limitarsi a un sindacato estrinseco, limitato cioè ai profili di «logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria» ([Cons. St., sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1121](#); [Cons. St., sez. III, 2 settembre 2019, n. 6028](#); [Tar Lazio, Roma, sez. III-ter, 28 ottobre 2019, n. 12349](#); [Tar Lazio, Roma, sez. I-ter, 7 agosto 2018, n. 8892](#)).

Ciò significa, secondo la versione più rigorosa di questo orientamento, che il giudice amministrativo non possa valutare la sussistenza del pregiudizio agli interessi tutelati dall'art. 5-bis, commi 1 e 2, d.lgs. n. 33/2013, poiché «la capacità di un

documento di pregiudicare i vari interessi indicati dalla norma può essere apprezzata solo in base ad una serie di circostanze che non necessariamente emergono dagli atti di cui si chiede l'ostensione» e «i ragionamenti logici che sottendono alla valutazione di tali circostanze non necessariamente sono conosciuti, conoscibili o hanno valore "universale", tale da poter essere sempre applicati dal Giudice amministrativo senza tema di sbagliare» ([Tar Lazio, Roma, sez. III-ter, 28 ottobre 2019, n. 12349](#)). Questa giurisprudenza si è formata in particolare in materia di tutela delle relazioni internazionali, nella quale l'esercizio della discrezionalità può frequentemente «involgere (...) profili di insindacabile merito politico» ([Cons. St., sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1121](#)).

Viceversa, ove l'attività sia vincolata, il giudice amministrativo può - sia scegliendo il rito in materia di accesso ex art. 116 c.p.a., sia quello avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a. - accertare il diritto del ricorrente all'ostensione e ordinare all'amministrazione l'esibizione dei documenti richiesti ([Tar Campania, Napoli, sez. VI, 27 agosto 2019, n. 4418](#); [Tar Puglia, Bari, sez. I, 18 ottobre 2018, n. 1344](#); [Tar Sicilia, Catania, sez. I, 8 gennaio 2018, n. 34](#)).

Ricorre frequentemente, nella giurisprudenza più recente, l'affermazione per cui il giudizio sull'accesso, «pur seguendo lo schema impugnatorio, non ha sostanzialmente natura impugnatoria»: si tratta, infatti, di un "giudizio sul rapporto" ([Tar Trentino, Bolzano, 23 novembre 2020, n. 305](#)). Il giudice amministrativo è tenuto, di conseguenza, ad accertare la sussistenza o meno del diritto dell'istante all'accesso, «indipendentemente dalla maggiore o minore correttezza delle ragioni addotte dall'Amministrazione per giustificare il diniego ovvero dal silenzio da questa mantenuto sull'istanza» ([Tar Lazio, Roma, sez. I-quater, 20 luglio 2020, n. 8369](#)). La natura di "giudizio sul rapporto" si ricava dal citato art. 116, c. 4, c.p.a., in base al quale, sussistendone i presupposti, il giudice ordina all'amministrazione l'esibizione dei documenti richiesti ([Cons. St., ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10](#)). Nel solco di questo orientamento, in un caso in cui era controversa la natura (provvedimentale o endoprocedimentale) dell'atto impugnato dal ricorrente, col quale l'amministrazione aveva negato l'accesso ai documenti richiesti, il giudice amministrativo ha ritenuto di poter soprassedere sulla questione della ammissibilità del ricorso, dovendo comunque il collegio «valutare, nel complesso, la fondatezza della pretesa ostensiva avanzata dal ricorrente» ([Tar Lazio, Roma, sez. II-quater, 9 dicembre 2020, n. 13188](#)).

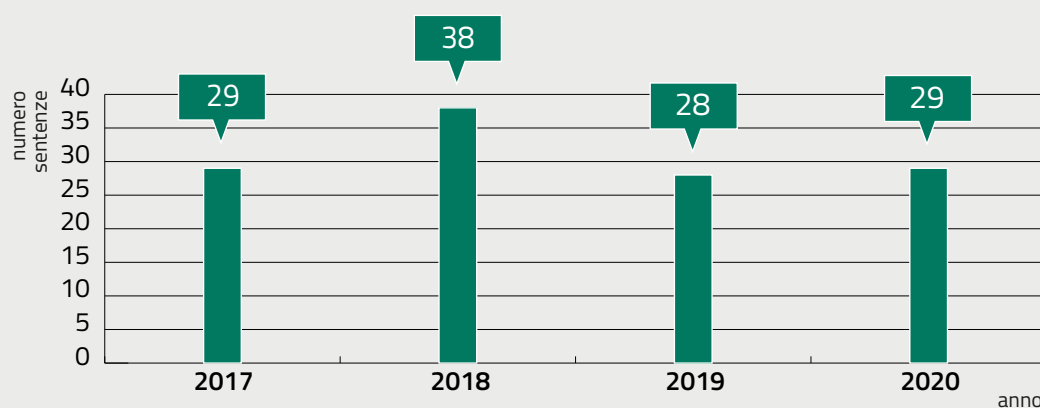
5. I trend della giurisprudenza: un'analisi quantitativa

5.1 I numeri complessivi

Dall'attività di ricerca, analisi e classificazione svolta nell'ambito dell'Osservatorio giurisprudenziale del Centro nazionale di competenza FOIA emerge che nel periodo compreso tra il 2017 e il 2020 sono state adottate **145 sentenze** in materia di accesso civico generalizzato, di cui **124 emesse dai Tribunali amministrativi regionali (Tar)** e **21 dal Consiglio di Stato**.

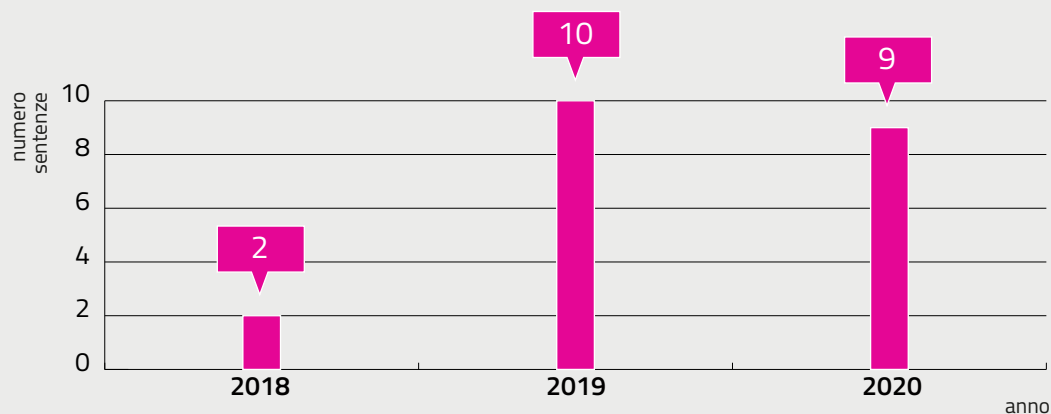
Come si evince dal **grafico 1**, il numero delle pronunce dei Tar è risultato relativamente elevato nel primo biennio, toccando il numero massimo di 38 nel 2018, per poi stabilizzarsi in quello successivo, in cui si attestano 28 sentenze nel 2019 e 29 nel 2020.

Grafico 1. Sentenze Tar dal 2017 al 2020.



Le prime due sentenze del Consiglio di Stato sono state invece emesse nel 2018. In coerenza con il trend riscontrato per le sentenze dei Tar, nel 2019 si annoverano 10 sentenze mentre nell'anno successivo il numero si riduce di una unità.

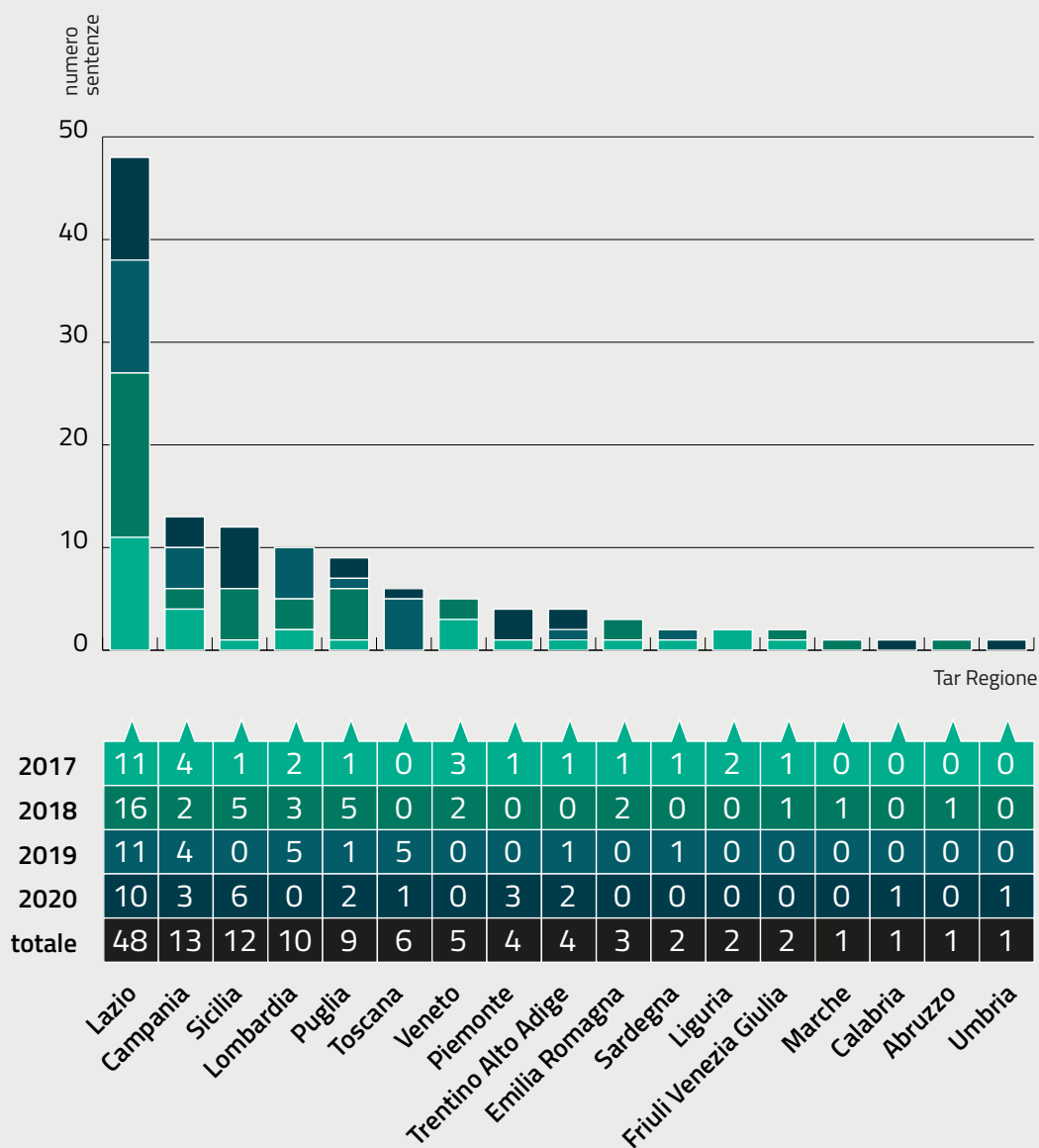
Grafico 2. Sentenze Consiglio di Stato dal 2018 al 2020.



5.2 La distribuzione territoriale

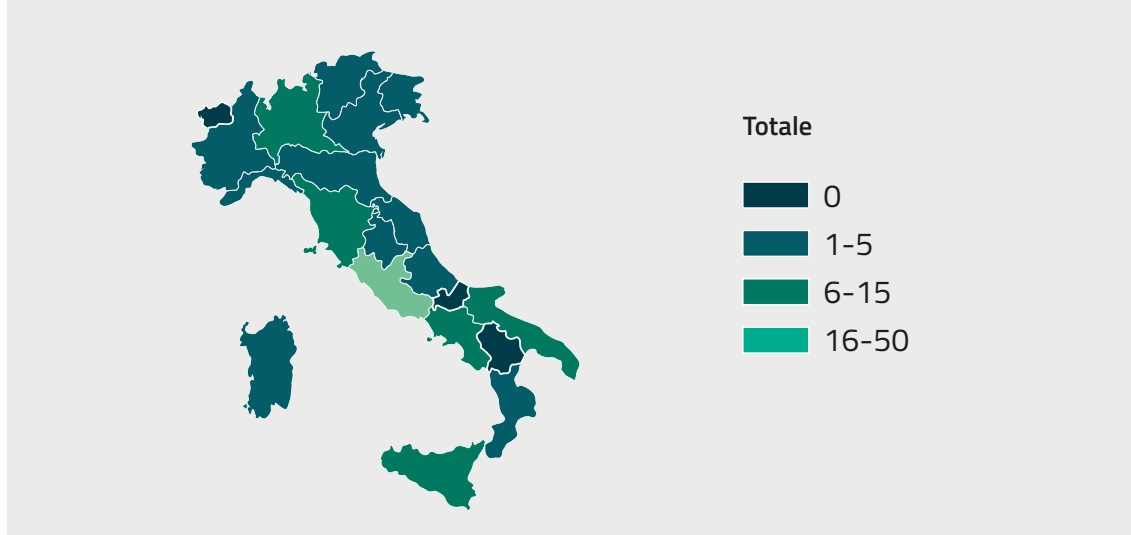
I giudici di prima istanza che hanno emesso il maggior numero di pronunce sono quelli del Tar Lazio, seguiti dal Tar Campania e dal Tar Sicilia (**grafico 3**). Il Tar Lazio si conferma al primo posto per numero di pronunce anche nella distribuzione per anno.

Grafico 3. Sentenze Tar per Regione dal 2017 al 2020.



Come evidenzia il **grafico 4**, gli unici Tar che non si sono ancora occupati dell'accesso civico generalizzato sono quelli del Molise, della Basilicata e della Valle d'Aosta.

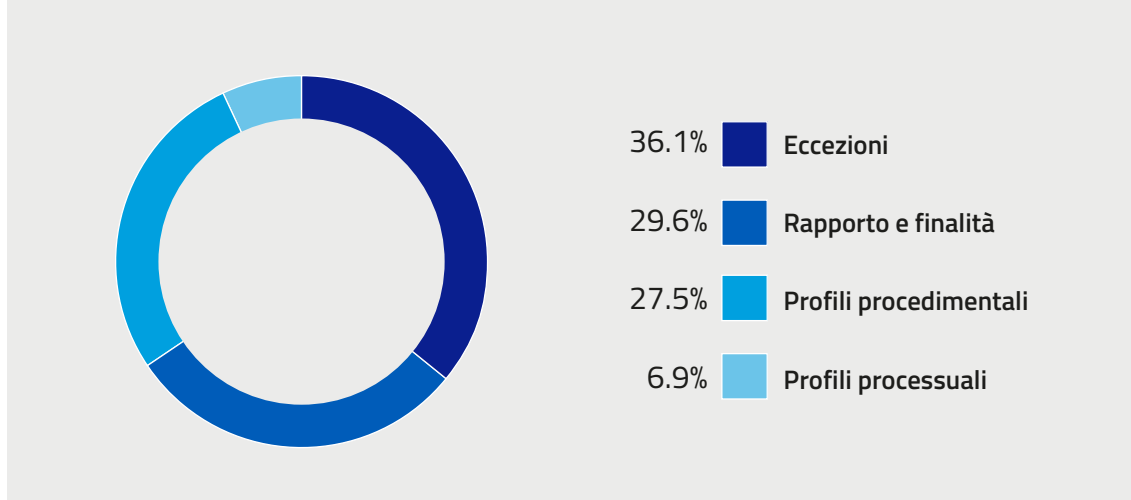
Grafico 4. Sentenze Tar per Regione dal 2017 al 2020.



5.3 Gli ambiti tematici

Nel periodo di rilevazione, la giurisprudenza si è espressa su un'ampia varietà di questioni applicative. Rispetto agli ambiti individuati, il più ricorrente è il regime delle eccezioni all'accesso (36,1%), ovvero i limiti che incontra il diritto, seguito dal rapporto tra le diverse discipline dell'accesso (ad esempio tra accesso procedimentale ai sensi della l. n. 241/1990 e accesso civico generalizzato) e le finalità del FOIA in relazione all'interesse vantato dal richiedente (29,6%) e, quindi, dai profili procedurali (27,5%). Un numero più limitato di pronunce ha riguardato, invece, gli aspetti processuali (v. **grafico 5**).

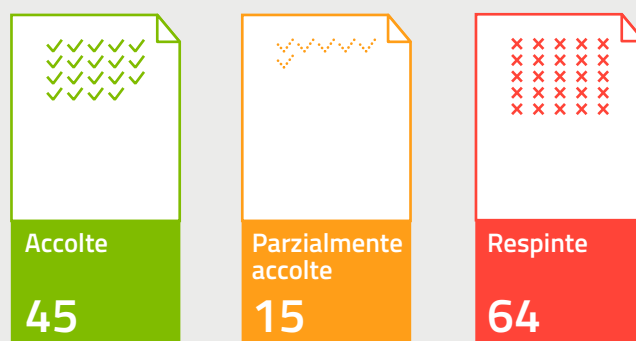
Grafico 5. Gli ambiti delle pronunce. Tar e Consiglio di Stato 2017 - 2020.



5.5 Gli esiti

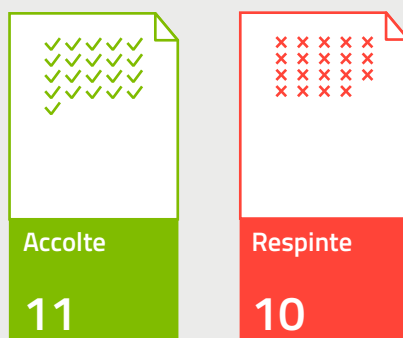
Nel quadriennio, gli accoglimenti e i rigetti dei ricorsi al Tar finalizzati ad ottenere il riconoscimento del diritto di accesso civico generalizzato sostanzialmente si equivalgono. A fronte di una leggera prevalenza dei rigetti 64 , gli accoglimenti totali (45) prevalgono su quelli parziali (15) (**v. grafico 6**).

Grafico 6. Esito delle sentenze del Tar sulle istanze di accesso FOIA.



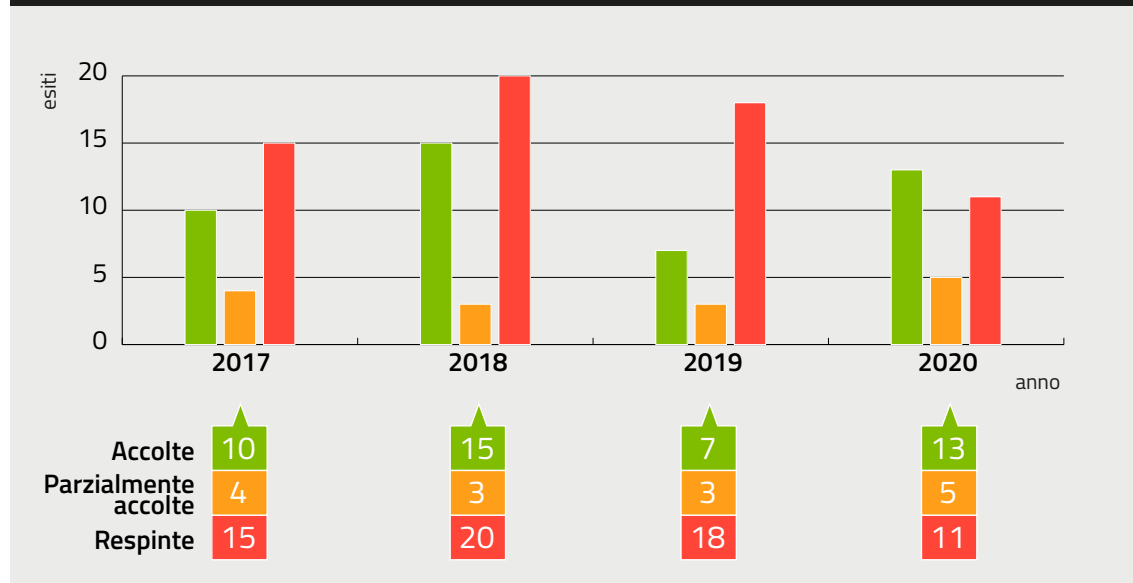
Rispetto alle controversie decise in sede di appello dal Consiglio di Stato, su un totale di 21 sentenze gli accoglimenti degli accessi FOIA superano i respingimenti per una sola unità (**v. grafico 7**).

Grafico 7. Esito delle sentenze del Consiglio di Stato sulle istanze di accesso FOIA.



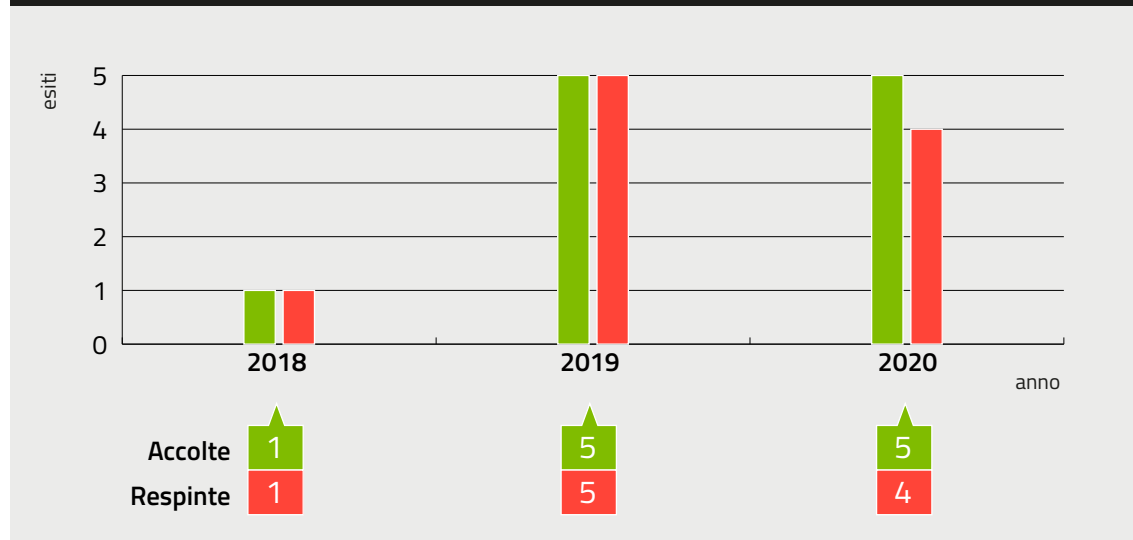
Come emerge dal **grafico 8**, nel tempo, e in particolare nell'ultimo anno (2020), i Tar hanno evidenziato una maggiore propensione ad accogliere le istanze di accesso generalizzato. Se infatti tra il 2017 e il 2019 i rigetti totali sono stati in media il 56%, nel 2020 scendono al 38% rispetto al totale delle pronunce emesse nell'anno.

Grafico 8. Esiti delle sentenze Tar su istanze FOIA. Suddivisione per anno.



Per quanto riguarda, invece, il Consiglio di Stato nel corso degli anni le sentenze si sono distribuite equamente tra accoglimenti e respingimenti delle richieste di accesso FOIA ad eccezione del 2020 in cui si attesta un accoglimento in più rispetto al numero dei respingimenti.

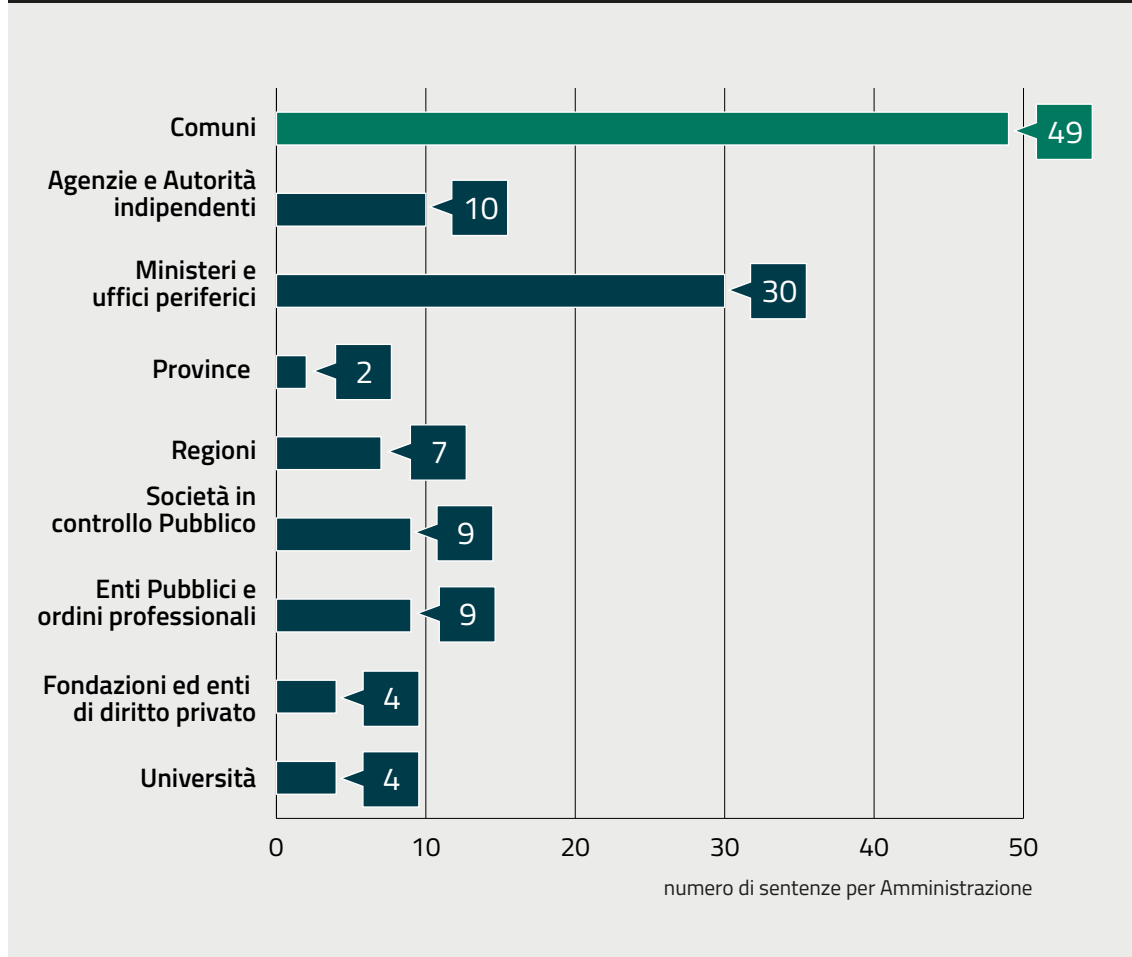
Grafico 9. Esito delle sentenze del Consiglio di Stato su istanze FOIA. Suddivisione per anno.



5.6 Le pubbliche amministrazioni coinvolte

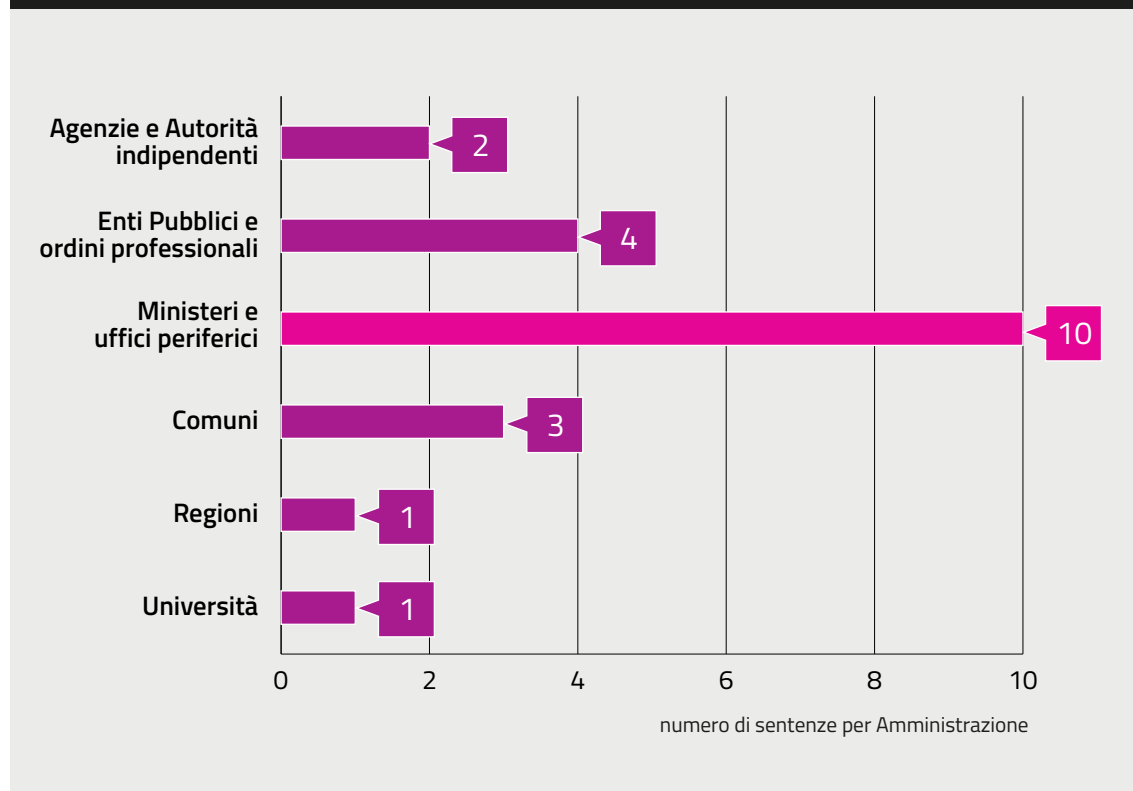
In primo grado di giudizio, un maggior numero di ricorsi ha riguardato l'accesso a dati e documenti dei Comuni (49), seguiti dai Ministeri con i relativi uffici periferici (30) (v. **grafico 10**).

Grafico 10. Amministrazioni coinvolte in ricorso al Tar.



I Ministeri o i loro uffici periferici, invece, risultano essere stati più spesso coinvolti nei giudizi in sede di appello in qualità di ricorrente o resistente (**v. grafico 11**). Il numero di ricorsi al Consiglio di Stato che coinvolgono i Comuni si dimostra invece significativamente contenuto (3) a fronte dell'elevato numero di ricorsi al Tar evidenziato nel grafico precedente (**v. grafico 10**).

Grafico 11. Amministrazioni coinvolte in ricorsi al Consiglio di Stato.



La tabella finale illustra la tipologia di amministrazione coinvolta in ricorsi al Tar in relazione al rispettivo ambito territoriale.

Tar	Amministrazioni verso cui è stato fatto ricorso	Valori assoluti
Abruzzo	Università	1
Calabria	Regione	1
Campania	Comuni	7
	Enti Pubblici e ordini professionali	1
	Ministeri e uffici periferici	4
	Società in controllo Pubblico	1
Emilia Romagna	Comuni	2
	Università	1

Tar	Amministrazioni verso cui è stato fatto ricorso	Valori assoluti
Friuli Venezia Giulia	Comuni	1
	Ministeri e uffici periferici	1
Lazio	Agenzie e Autorità indipendenti	5
	Comuni	21
	Enti Pubblici e ordini professionali	4
	Fondazioni ed enti di diritto privato	3
	Ministeri e uffici periferici	9
	Regione	1
	Società in controllo Pubblico	3
	Università	2
Liguria	Enti Pubblici e ordini professionali	1
	Ministeri e uffici periferici	1
Lombardia	Agenzie e Autorità indipendenti	2
	Comuni	3
	Enti Pubblici e ordini professionali	2
	Ministeri e uffici periferici	1
	Regione	1
	Società in controllo Pubblico	1
Marche	Società in controllo Pubblico	1
Piemonte	Comuni	1
	Ministeri e uffici periferici	3
Puglia	Agenzie e Autorità indipendenti	2
	Comuni	2
	Ministeri e uffici periferici	2
	Province	1
	Regione	1
	Società in controllo Pubblico	1
Sardegna	Ministeri e uffici periferici	1
	Regione	1

Tar	Amministrazioni verso cui è stato fatto ricorso	Valori assoluti
Sicilia	Comuni	3
	Enti Pubblici e ordini professionali	1
	Ministeri e uffici periferici	5
	Province	1
	Regione	1
	Società in controllo Pubblico	1
Toscana	Comuni	5
	Fondazioni ed enti di diritto privato	1
Trentino Alto Adige	Agenzie e Autorità indipendenti	1
	Ministeri e uffici periferici	1
	Comuni	1
	Società in controllo Pubblico	1
Umbria	Comuni	1
Veneto	Comuni	2
	Ministeri e uffici periferici	2
	Regione	1

Allegato 1. Dati in forma tabellare

Tabella grafico 1.
Sentenze Tar dal 2017 al 2020

Anno	Numero sentenze Tar
2017	29
2018	38
2019	28
2020	29

Tabella grafico 2.
Sentenze Consiglio di Stato dal 2018 al 2020

Anno	Numero sentenze Consiglio di Stato
2018	2
2019	10
2020	9

Tabella grafico 3 e grafico 4.
Sentenze Tar per Regione dal 2017 al 2020

Regione	2017	2018	2019	2020	Totale
Lazio	11	16	11	10	48
Campania	4	2	4	3	13
Sicilia	1	5		6	12
Lombardia	2	3	5		10
Puglia	1	5	1	2	9

Regione	2017	2018	2019	2020	Totale
Toscana			5	1	6
Veneto	3	2			5
Piemonte	1			3	4
Trentino Alto Adige	1		1	2	4
Emilia Romagna	1	2			3
Sardegna	1		1		2
Liguria	2				2
Friuli Venezia Giulia	1	1			2
Marche		1			1
Calabria				1	1
Abruzzo		1			1
Umbria				1	1

Tabella grafico 5.
Gli ambiti delle pronunce. Tar e Consiglio di Stato 2017-2020

Ambiti delle pronunce	Percentuale
Eccezioni	36.1%
Rapporto e finalità	29.6%
Profili procedimentali	27.5%
Profili processuali	6.9%

Tabella grafico 6.

Esito delle sentenze del Tar sulle istanze di accesso FOIA.

Esito	Numero totale
Accolte	45
Parzialmente accolte	15
Respinte	64

Tabella grafico 7.

Esito delle sentenze del Consiglio di Stato sulle istanze di accesso FOIA.

Esito	Numero totale
Accolte	11
Respinte	10

Tabella grafico 8.

Esiti delle sentenze Tar su istanze FOIA. Suddivisione per anno.

Anno	Accolte	Parzialmente accolte	Respinte	Totale complessivo
2017	10	4	15	29
2018	15	3	20	38
2019	7	3	18	28
2020	13	5	11	29
Totale complessivo	45	15	64	124

Tabella grafico 9.

Esito delle sentenze del Consiglio di Stato su istanze FOIA. Suddivisione per anno.

Anno	Accolte	Respinte	Totale complessivo
2018	1	1	2
2019	5	5	10
2020	5	4	9
Totale complessivo	11	10	21

Tabella grafico 10.

Amministrazioni coinvolte in ricorso al Tar.

Amministrazione	Numero sentenze
Comuni	49
Agenzie e Autorità indipendenti	10
Ministeri e uffici periferici	30
Province	2
Regioni	7
Società in controllo Pubblico	9
Enti Pubblici e ordini professionali	9
Fondazioni ed enti di diritto privato	4
Università	4

Tabella grafico 11.
Amministrazioni coinvolte in ricorsi al Consiglio di Stato.

Amministrazione	Numero sentenze
Agenzie e Autorità indipendenti	2
Enti Pubblici e ordini professionali	4
Ministeri e uffici periferici	10
Comuni	3
Regioni	1
Università	1

FOIA Centro nazionale di competenza
La trasparenza come regola



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**