**Il dedalo delle limitazioni assolute dell’accesso civico generalizzato**

Il sistema di limitazioni dell’accesso civico generalizzato si fonda su una netta linea di demarcazione tra limiti “assoluti”, in cui il giudizio di meritevolezza dell’istanza è già escluso a monte dal legislatore (art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013) e limiti “relativi” che impongono, volta per volta, all’Amministrazione una delicata attività di ponderazione del diritto di accesso civico con gli interessi (pubblici e privati) al riserbo considerati dalla norma, al fine di stabilire quale dei due diritti prevalga nel caso concreto (art. 5-bis, commi 1 e 2 d.lgs. n. 33 del 2013).

Senonchè, nello stabilire i casi di esclusione “assoluta”, il legislatore, anziché individuarli direttamente, lo ha fatto con la tecnica del “rinvio” all’art. 24, comma 1, legge n. 241 del 1990, norma che, a sua volta, contiene una serie di “rinvii” ad altre normative, alcune delle quali di rango “secondario”, che in gran parte non sono ancora state emanate ed il cui spazio regolamentare non è di agevole decifrazione.

Il sistema rischia di entrare in crisi nella misura in cui questo meccanismo di “rinvii multipli a cascata” a fonti regolamentari non trascini nell’ambito delle limitazioni “assolute” anche le categorie di interessi elencati dall’art. 5-bis, commi 1 e 2, d.lgs. n. 33 del 2013, privando queste ultime disposizioni di un distinto ed autonomo spazio applicativo.

**Il illll**

**IIl**

**Sommario: 1. Premessa. 2. La disciplina delle limitazioni assolute dell’accesso civico generalizzato (art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013). 3. Il rinvio ai casi direttamente previsti dall’art. 24, comma 1, legge n. 241 del 1990 ed agli altri casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge. 4. Il rinvio ai casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al comma 6 dell’art. 24 legge n. 241 del 1990. 5. I regolamenti amministrativi delle singole Amministrazioni ex art. 24, comma 2, legge n. 241 del 1990. 6. Il rinvio di cui all’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013 ai casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dalle P.A. ai sensi del comma 2 dell’art. 24 legge n. 241 del 1990.**

**1. Premessa.**

Certamente l’introduzione dell’accesso civico generalizzato nel nostro ordinamento ha costituito un notevole passo in avanti verso la effettiva realizzazione del “principio di trasparenza” [[1]](#footnote-1) e dei suoi correlati valori costituzionali, a cominciare dallo stesso “principio di democraticità” (art. 1 Cost.) [[2]](#footnote-2).

Sappiamo, nel contempo, che la riforma attuata con il d.lgs. n. 97 del 2016 è intervenuta su un tessuto normativo già strutturato e stratificato da tempo, prevedente eterogenee tipologie di accesso ai documenti amministrativi ed alle informazioni detenute dalla P.A., rispetto alle quali non sono stati approntati lineari ed efficaci strumenti di coordinamento [[3]](#footnote-3).

Di qui lo sforzo dell’interprete di addivenire ad una *<< lettura unitaria, armonizzante, integratrice tra le singole discipline … in termini di complementarietà … >>*,da estendere a tutte le tipologie di accesso in una *<< logica ermeneutica di integrazione >>* [[4]](#footnote-4).

Vero è, però, che il trapianto di organi su tessuti preesistenti può ingenerare fenomeni di “rigetto”, soprattutto quando non si tenga in debito conto le differenti caratteristiche dell’organo ospitato rispetto al tessuto ospitante e le condizioni di salute di quest’ultimo.

E pare proprio che una qualche sottovalutazione di questo rischio si sia verificata nel concepimento della disciplina delle “limitazioni assolute” dell’accesso civico generalizzato (art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013) che, con un gioco di rimandi alla disciplina dell’accesso documentale (art. 24 legge n. 241 del 1990), sembra un vero e proprio dedalo scuro ed inestricabile, la cui via di uscita non è agevole trovare.

**2. La disciplina delle limitazioni assolute dell’accesso civico generalizzato (art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013).**

L’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013 individua una serie di limiti all’accesso civico in considerazione di alcuni rilevanti interessi (pubblici e privati) ritenuti dallo stesso legislatore assolutamente prevalenti rispetto al diritto di accesso (*“Il diritto di cui all’articolo 5, comma 2, accesso è escluso nei casi di …“*) [[5]](#footnote-5).

La determinazione dei suddetti limiti è coperta da “riserva di legge” [[6]](#footnote-6), con conseguente divieto per le fonti regolamentari di intervenire a disciplinare gli oggetti riservati.

Benchè la norma utilizzi una terminologia apparentemente evocativa di una “riserva assoluta” (*“nei casi di ..”*), non pare dubitabile che detta “riserva di legge” sia da intendere come “relativa”.

Né è dubitabile, stante il principio generale di trasparenza e la valenza costituzionale del connesso diritto, che le limitazioni dell’accesso civico generalizzato (ed in specie quelle previste dal comma 3 dell’art. 5-bis) debbano considerarsi fattispecie “eccezionali”, con conseguente divieto di interpretazione estensiva e di applicazione analogica [[7]](#footnote-7).

Dette limitazioni sono definite “assolute”, nel senso che vincolano tutte le P.A., senza che residui alcun margine di apprezzamento discrezionale del caso concreto, stante che il giudizio di meritevolezza dell’istanza è già definito in astratto dal legislatore: ne deriva che nei casi suddetti l'Amministrazione esercita un potere vincolato, dovendo soltanto verificare la ascrivibilità della fattispecie concreta alla categoria di limitazioni prevista dalla norma e, qualora detta verifica dia esito positivo, negare l'accesso [[8]](#footnote-8).

Sin qui *nulla quaestio*.

Senonchè, nel momento in cui il legislatore ha stabilito i casi di esclusione “assoluta”, invece che individuarli direttamente, delimitando rigorosamente l’oggetto della riserva di legge, lo ha fatto con la tecnica del rinvio all’art. 24, comma 1, legge n. 241 del 1990 (*“.. inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.”*).

Norma, quest’ultima, che contiene a sua volta una serie di “rinvii” ad altre fonti normative, alcune delle quali di rango “primario, altre di rango “secondario”, circostanza che rende di difficile ed incerta decifrazione l’individuazione delle esclusioni “assolute” dell’accesso civico generalizzato [[9]](#footnote-9).

**3. Il rinvio ai casi direttamente previsti dall’art. 24, comma 1, legge n. 241 del 1990 ed agli altri casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge.**

Particolari problematiche non si pongono per il rinvio all’art. 24, comma 1, della legge n. 24 del 1990, nella parte in cui quest’ultima norma individua direttamente alcuni casi di esclusione dell’accesso e nella parte in cui rinvia ad altri “*casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge”*, fatti salvi gli adattamenti del caso in considerazione della diversità dei due tipi di accesso [[10]](#footnote-10).

Non è in discussione 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”* [art. 24, comma 1, lett. a)].

Né sussistono dubbi sul fatto che l’accesso civico generalizzato agli atti dei “*procedimenti tributari”* sia subordinato al rispetto delle “*particolari norme”* che regolano tali atti [art. 24, comma 1, lett. b)].

Quanto ai 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. b)], coerenza di sistema impone un’interpretazione in linea con quella già consolidata per l’accesso documentale ex L. 241 del 1990 [[11]](#footnote-11); trattasi di un caso di esclusione sul quale la giurisprudenza ha già avuto occasione di pronunciarsi [[12]](#footnote-12).

Nessun dubbio sussiste, infine, per l’esclusione prevista dalla lett. d) dell’art. 24, comma 1, l. n. 241 del 1990 (“*nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi”*), 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/UE, di cui è vietato il trattamento.

Detto caso di esclusione è ricompreso, invero, in una fattispecie limitatrice di più ampia portata, riguardante tutti i c.d. dati “sensibilissimi” o “ultrasensibili” (ovvero i *“dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all’orientamento sessuale della persona”*, secondo la definizione di cui all’art. 9, comma 1, del Regolamento UE 2016/679), che, come ripetutamente chiarito dal Garante per la protezione dei dati personali, non sono mai ostensibili tramite accesso civico generalizzato per effetto di una serie di norme contenute nel d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (artt. 2-septies) e nello stesso d.lgs. n. 33 del 2013 (art. 7-bis, comma 3, e art. 26, comma 4) [[13]](#footnote-13).

Sempre con riferimento agli *“altri casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge”*, non può dubitarsi della inaccessibilità degli atti per i quali sussiste un “segreto istruttorio penale” ex art. 329 Codice Procedura Penale, secondo i principi elaborati dalla giurisprudenza per l’accesso documentale [[14]](#footnote-14).

Altro caso di esclusione “assoluta” di cui non pare potersi dubitare riguarda i documenti aventi una “classifica di segretezza” ex legge 3 agosto 2007, n. 124 e d.P.C.M. 6 novembre 2015, n. 5 e ciò a prescindere dall’interesse alla cui salvaguardia la classifica è preordinata, trattandosi di documenti aventi un particolare *status* di “segretezza” superabile soltanto mediante l’accesso difensivo ex art. 24, comma 7, l. n. 241 del 1990 e con particolari modalità di ostensione stabilite dalla norma [[15]](#footnote-15).

Esclusi in via assoluta dall’accesso civico generalizzato sono anche i documenti per i quali sussiste il “segreto bancario” nella accezione elaborata dalla giurisprudenza [[16]](#footnote-16).

Altra fattispecie di esclusione “assoluta” sono rappresentate dai casi differimento e di esclusione dell’accesso agli atti delle procedure contrattuali previsti dall’art. 53 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nonchè dai “contratti secretati” ex art. 162 d.lgs. del medesimo Codice, che costituiscono anch’essi un altro caso di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsto dalla legge [[17]](#footnote-17).

**4. Il rinvio ai casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al comma 6 dell’art. 24 legge n. 241 del 1990.**

Le incongruenze ordinamentali cominciano ad affiorare nella parte in cui l’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013, nel rinviare all’art. 24, comma 1, l. n. 241 del 1990, sembra volersi riferire anche ai casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al comma 6 dell’art. 24 della medesima legge n. 241.

Come noto, quest’ultima disposizione demanda ad un apposito regolamento governativo (fonte secondaria) l’individuazione delle limitazioni all‘accesso correlate ad alcuni interessi (pubblici e privati), le cui esigenze di tutela possono risultare prevalenti rispetto al diritto di accesso.

Trattasi di un tipico “regolamento di delegificazione” ai sensi dell’art. 17, comma 2, legge 23 agosto 1988, n. 400, ancorchè il compito del legislatore di determinare le “norme generali regolatrici della materia” risulti minimamente assolto con l’indicazione di una serie di categorie generali di interessi potenzialmente in conflitto con l’accesso [[18]](#footnote-18), rispetto ai quali al regolamento governativo è rimessa l’individuazione dei singoli “casi” di esclusione mediante l’elencazione dei documenti esclusi dall’accesso [[19]](#footnote-19).

A prescindere dalla questione se l’adozione di detto regolamento debba ritenersi obbligatoria oppure una mera facoltà del Governo [[20]](#footnote-20), resta il fatto che, a distanza di sedici anni dalla sua previsione, esso non è stato ancora emanato.

Invero, il Governo, dando (parziale) attuazione all’art. 23, commi 2 e 3, della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (di modifica della legge n. 241 del 1990) [[21]](#footnote-21), ha emanato il d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 (Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi), con cui si è limitato a dettare alcune norme di natura procedimentale ed a stabilire alcune norme sul “differimento“ dell’accesso (art. 9, commi 2 e 3), rinviando, per quanto riguarda la “Disciplina dei casi di esclusione“ ex art. 24, comma 6, l. 241 del 1990, ad altro regolamento governativo (artt. 10 e 15).

Ne consegue che monca è rimasta la regolamentazione “a regime” delle limitazioni dell’accesso documentale ex l. n. 241 del 1990, sì che tale mancanza si riflette sulla disciplina delle limitazioni “assolute” dell’accesso civico generalizzato, a cui il combinato disposto di cui all’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013 e art. 24, comma 1, l. n. 241 del 1990 sembra riferirsi.

Ciò significa che, fin quando il regolamento governativo ex art. 24, comma 6, l. n. 241 del 1990 non sarà stato emanato, non si porrà, in pratica, il problema della applicabilità dei relativi casi di esclusione all’accesso civico generalizzato.

Appare, comunque, sin d’ora evidente l’incongruenza ordinamentale data dal fatto che gli interessi menzionati nell’art. 24, comma 6, l. n. 241 del 1990 [a) “*sicurezza e … difesa nazionale, … esercizio della sovranità nazionale e … continuità e … correttezza delle relazioni internazionali ..“*; b) *“politica monetaria e valutaria ..“*; c) *“tutela dell'ordine pubblico, … prevenzione e … repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini“*; d) *“vita privata o … riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, … “*; e) *“… attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.”*], che, una volta emanato il regolamento governativo dovrebbero rappresentare casi di esclusione “assoluta” dell’accesso civico generalizzato, coincidono sostanzialmente con quegli stessi interessi (pubblici e privati) che i commi 1 e 2 dell’art. 5-bis D.Lgs. 33/2013 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” (*“se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela …*”).

Di qui la conclusione su cui convergono gli interpreti, secondo la quale, nonostante il richiamo testuale all’intero art. 24, comma 1, l. n. 241 del 1990, non potranno costituire eccezioni “assolute” ai sensi dell’art. 5-bis, comma 3, D.Lgs. 33/2013 le limitazioni all’accesso riguardanti gli interessi previsti dall’art. 24, comma 6, l. n. 241 del 90.

Tesi che, oltre che sul piano letterale (l’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. 33 del 2013 richiama soltanto il comma 1 dell’art. 24 e non anche il comma 6, sì che *ubi voluit dixit* ), si fonda su argomentazioni di carattere logico-sistematico, che impongono di tenere conto della successione delle leggi nel tempo e della semplice constatazione che una diversa interpretazione finirebbe per vanificare gran parte del sistema di limitazioni “relative” dell’accesso generalizzato architettato dalla riforma del 2016 [[22]](#footnote-22).

**5. I regolamenti amministrativi delle singole Amministrazioni ex art. 24, comma 2, legge n. 241 del 1990.**

Altre ed anche più complesse questioni si pongono in relazione al rapporto tra l’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013 ed i casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalle singole Amministrazioni ai sensi del comma 2 dell’art. 24 della legge n. 241 del 1990 [[23]](#footnote-23).

Il che rende opportuna una breve digressione su quest’ultima disposizione.

Come noto, essa è stata introdotta dalla legge n. 15 del 2005 con l’intento di abbandonare quel sistema gerarchico “a cascata” delle fonti normative adottato dal testo originario dell’art. 24 della legge n. 241 del 1990 (legge > regolamento governativo > regolamenti delle singole amministrazioni), nell’ottica di una valorizzazione della potestà regolatoria delle singole Amministrazioni [[24]](#footnote-24); intento occasionato, per quanto riguarda le Regioni e le Autonomie locali, dalla riforma costituzionale approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, modificativa degli artt. 117 e 118 Cost..

In realtà, il legislatore ha finito per partorire una norma di non agevole lettura, a cominciare dal gioco di reciproci rimandi tra i due commi [il comma 2 si riferisce ai casi di esclusione previsti *“ai sensi del comma 1“*, che, a sua volta, alla lettera a) fa riferimento ai “*casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti … dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo”*].

Un primo elemento di incertezza riguarda il carattere di facoltatività o di doverosità dei suddetti regolamenti, perché se è vero che l’art. 23, comma 4, legge n. 15 del 2005 prevede che ciascuna Amministrazione “*ove necessario, nel rispetto dell'autonomia ad essa riconosciuta, adegua i propri regolamenti alle modifiche apportate al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, dalla presente legge nonché al regolamento di cui al comma 2 del presente articolo”* (ovvero al regolamento governativo), è altrettanto vero che le modifiche che la riforma ha apportato all’ambito oggettivo dei suddetti regolamenti è tale da rendere assai stringenti le ragioni di opportunità (se non di necessità) della loro modifica.

Ed invero, mentre ai vecchi regolamenti ex art. 24, comma 4, l. n. 241 del 1990 (testo originario) era demandato il compito di elencare in modo puntuale le categorie di documenti sottratti all’accesso in considerazione degli interessi afferenti alla “*sicurezza … difesa nazionale … e relazioni internazionali“* (a), alla *“politica monetaria e valutaria”* (b), all’*“ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità”* (c), nonché alla *“riservatezza di terzi, persone, gruppi e imprese ..“* (d), nel rispetto dei criteri stabiliti dal regolamento governativo (d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352), oggi ai nuovi regolamenti ex art. 24, comma 2, l. n. 241 del 1990 spetta di precisare i casi di segreto o di divieto di divulgazione già previsti dalla legge ai sensi dell’art. 24, comma 1, l. n. 241 del 1990, rendendo esplicite le fattispecie di esclusione dell’accesso già insite nelle scelte del legislatore.

Ne consegue che, a seguito della riforma della legge n. 15 del 2005, l’oggetto dei regolamenti delle singole P.A. ex art. 24, comma 2, non coincide più con quello dell’adottando regolamento ex art. 24, comma 6, rimesso all’esclusiva competenza del Governo statale [[25]](#footnote-25) ed alle singole Amministrazioni è, anzi, inibito individuare i “casi” di sottrazione all'accesso in relazione alle categorie di interessi indicati dall’art. 24, comma 6 [[26]](#footnote-26).

Lo si desume, sul piano letterale, dal fatto che l’art. 24, comma 2, fa esclusivo riferimento ai casi di esclusione di cui al comma 1 e non anche a quelli di cui cui al comma 6, e, sul piano teleologico, dal rilievo che, ammettere una potestà regolamentare delle singole P.A. anche in questo ambito, significherebbe assegnare loro una discrezionalità regolatoria incompatibile con il principio generale di accessibilità che la riforma del 2005 ha inteso affermare (in particolare con il nuovo art. 22, commi 2 e 3, l. n. 241 del 1990).

La questione si è posta, in particolare, per quelle norme regolamentari delle P.A. prevedenti l’esclusione dell’accesso documentale per ragioni di tutela del diritto alla riservatezza delle persone fisiche e giuridiche (interesse privato contemplato dall’art. 24, comma 6) [[27]](#footnote-27), che la giurisprudenza ha ritenuto illegittime (e quindi disapplicabili dal Giudice amministrativo) in quanto estranee alla loro potestà regolamentare [[28]](#footnote-28).

Rimane, quindi, da capire quale sia effettivamente l’ambito oggettivo di operatività dei regolamenti delle singole P.A. ex art. 24, comma 2, l. n. 241 del 1990 e, conseguentemente, la loro natura giuridica.

Sul punto gli interpreti concordano nel ritenere che ai suddetti regolamenti è demandato il compito di effettuare una ricognizione, a valenza meramente “dichiarativa”, dei “casi” di esclusione dell’accesso già tassativamente stabiliti dalla legge (ex art. 24, comma 1) [[29]](#footnote-29).

Quindi, una sorta di “regolamenti esecutivi” dell’art. 24 comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Ma se tali affermazioni appaiono chiare in teoria, non è agevole tradurle sul piano pratico [[30]](#footnote-30).

La situazione riporta alla mente, *mutatis mutandis*, ciò che la giurisprudenza aveva in passato precisato con riguardo ai regolamenti adottati dalle singole P.A. nel vigore del vecchio art. 24 della legge n. 241 del 1990, allorquando si era riconosciuto che essi potessero individuare anche casi di esclusione dell’accesso ulteriori rispetto a quelli espressamente indicati dalla legge o dal regolamento governativo, ma sempre nel rispetto del “principio di tassatività” delle esclusioni, ovvero soltanto in relazione ad interessi (pubblici o privati) già riconosciuti e protetti dall'ordinamento in modo tassativo, specifico e comunque differenziato rispetto alla mera tutela della funzione amministrativa, pena il riaffermarsi, sotto mentite spoglie, del principio di segretezza dell’azione amministrativa [[31]](#footnote-31).

E dipende probabilmente dalla difficoltà pratica di rispettare questa sottile linea di demarcazione il fatto che, a distanza di sedici anni dalla riforma del 2005, sono ancora pochissime le Amministrazioni statali che hanno adottato nuovi regolamenti ai sensi dell’art. 24, comma 2, l. n. 241 del 1990, mentre la gran parte di esse continuano a fare applicazione dei vecchi regolamenti adottati in forza del combinato disposto del vecchio art. 24, comma 4 e del d.P.R. n. 352 del 1992 [[32]](#footnote-32).

Il che pone la questione della loro vigenza.

Al riguardo, va considerato che il d.P.R. n. 184 del 2006, avendo rinunciato a dare attuazione all’art. 24, comma 6, l. n. 241 del 1990, ha ritenuto di rimediare al provvisorio vuoto normativo con una disciplina di diritto transitorio: l’art. 14, comma 1, ha previsto che *“… Il diritto di accesso non può essere negato o differito, se non nei casi previsti dalla legge, nonché in via transitoria in quelli di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, e agli altri atti emanati in base ad esso.”*; l’art. 15 ha stabilito che “*È altresì abrogato l'articolo 8 di detto decreto* [d.P.R. n. 352 del 1992] *dalla data entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 24, comma 6, della legge.“*.

Sulla base dei suddetti riferimenti normativi (di natura regolamentare), la giurisprudenza ha ritenuto che i vecchi regolamenti adottati in passato dalle singole P.A. ai sensi dell’originario art. 24, comma 4, e dell’art. 8 d.P.R. n. 352 del 1992 (di cui la disciplina transitoria ne assicura la ultra vigenza) continuino a trovare applicazione anche a seguito dell’entrata in vigore della riforma di cui alla legge n. 15 del 2005 [[33]](#footnote-33).

Salvo precisare che detti regolamenti vanno interpretati ed applicati in senso conforme al nuovo art. 24 l. n. 241 del 90, come novellato dalla l. n. 15 del 2005 [[34]](#footnote-34).

Questa situazione, che perdura ormai da più di 16 anni, si presta evidentemente ad alcune considerazioni critiche, anzitutto sul piano della opportunità [[35]](#footnote-35).

Ma qualche dubbio sorge anche in merito alla legittimità di tale costrutto, che implica un rinvio *sine die* dell’entrata in vigore della disciplina “a regime” delle limitazioni dell’accesso documentale (ovvero di uno dei diritti fondamentali dell’ordinamento [[36]](#footnote-36)) sulla base di una norma di diritto transitorio (divenuta *de facto* definitiva) prevista da una fonte secondaria.

Di tal che affiorano dubbi anche sulla legittimità della suddetta norma regolamentare di diritto transitorio (artt. 14 e 15 d.P.R. n 184 del 2006), che, così intesa, finisce per arrecare un chiaro *vulnus* al sistema di limitazioni dell’accesso voluto dal legislatore.

Dubbi che potrebbero scomparire soltanto ove si ritenesse che l’adozione dei nuovi regolamenti amministrativi ex art. 24, comma 2, l. n. 241 del 1990 rappresenta un obbligo per le singole Amministrazioni e non già una semplice facoltà [[37]](#footnote-37).

**6. Il rinvio di cui all’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013 ai casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dalle P.A. ai sensi del comma 2 dell’art. 24 legge n. 241 del 1990.**

Le criticità sopra evidenziate sono destinate a riflettersi sul sistema di limitazioni “assolute” dell’accesso civico generalizzato, dal momento che l’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013 fa testuale riferimento ai casi “*di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990”*, che a sua volta rimanda, tra l’altro, anche ai regolamenti delle singole Amministrazioni di cui al comma 2.

La prima questione che si pone all’interprete riguarda proprio la possibilità di ammettere che la disciplina delle “limitazioni assolute” dell’accesso civico generalizzato (materia coperta da “riserva di legge”) sia demandata ad una fonte secondaria (regolamenti delle singole Amministrazioni).

L’interrogativo nasce dal fatto che mentre per l’accesso documentale vi è una espressa norma di legge che autorizza direttamente le P.A. a regolamentare la materia mediante una fonte di rango secondario (art. 24, comma 2, l. n. 241 del 1990), nel caso dell’accesso civico generalizzato, per poter giungere alle medesime conclusioni, dovrebbe ammettersi una sorta di “rinvio multiplo a cascata” (l’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. 33 del 2013 che rinvia all’art. 24, comma 1, l. n. 241 del 1990, che, a sua volta, rinvia al comma 2).

Di qui qualche dubbio sulla percorribilità di una siffatta ricostruzione esegetica, anche considerato il cono d’ombra che avvolge l’ambito oggettivo di estensione dei regolamenti amministrativi di cui all’art. 24, comma 2, e la conseguente difficoltà da parte delle Amministrazioni di individuare, in sede regolamentare, quei casi di esclusione dell’accesso coincidenti con interessi (pubblici o privati) già riconosciuti e protetti dall'ordinamento in modo tassativo, specifico e differenziato.

In questa prospettiva, non sembra, quindi, del tutto priva di consistenza la tesi secondo la quale il rinvio che l’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013 fa all’art. 24, comma 1, l. n. 241 del 1990 debba essere inteso in modo rigoroso e restrittivo, nel senso di non comprendere i casi di esclusione stabiliti dalle singole P.A. con i regolamenti ex art. 24, comma 2, suscettibili tutt’al più di costituire un indice di quel “pregiudizio concreto” agli interessi pubblici e privati previsto dall’art. 5-bis, commi 1 e 2, del d.lgs. 33/2013 nell’ambito delle limitazioni “relative” dell’accesso civico generalizzato [[38]](#footnote-38).

Senonchè tale opzione interpretativa non è condivisa dalla giurisprudenza, la quale non dubita che l’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013, nel rinviare all’art. 24, comma 1, l. n. 241 del 1990, rinvii anche ai regolamenti delle singole Amministrazioni ex art. 24, comma 2, che sono in tal modo autorizzati ad individuare ulteriori limitazioni “assolute” dell’accesso civico generalizzato [[39]](#footnote-39).

Il fatto che detti regolamenti siano previsti da una fonte normativa di rango statale (art. 24, comma 1, l. 241 del 1990), a cui altra fonte di rango statale (l’art. 5-bis) rinvia, è considerata condizione sufficiente a garantire il rispetto della “riserva di legge”, anche tenuto conto che l’art. 7-bis d.lgs. 33/2013 prevede espressamente che *“ Restano fermi i limiti all'accesso e alla diffusione delle informazioni di cui all'articolo 24, commi 1 e 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche, …”*.

Questa soluzione giurisprudenziale, ancorchè non esente da una certa tensione interpretativa, appare in qualche modo giustificata dalla necessità di rispettare la scelta di fondo del legislatore di demandare alla potestà regolamentare delle singole Amministrazioni un compito ricognitivo dei casi di limitazione assoluta dell’accesso coincidenti con interessi (pubblici o privati) già riconosciuti e protetti dall'ordinamento.

Scelta chiaramente enunciata dal legislatore con riferimento all’accesso documentale ex l. 241 del 1990 e che la giurisprudenza ritiene implicitamente espressa anche per l’accesso civico generalizzato ex d.lgs. n. 33 del 2013.

Sin qui un comprensibile sforzo interpretativo “armonizzante” dell’ordinamento.

Ma *quid iuris* per i regolamenti adottati in passato dalle singole P.A. in base al previgente art. 24, commi 2 e 4, l. n. 241 del 1990, che, come detto, continuano ad essere applicati all’accesso documentale anche a seguito dell’entrata in vigore della legge n. 15 del 2005 per effetto degli artt. 14, comma 1, e 15 d.P.R. n. 184 del 2006 ?

La giurisprudenza ha sino ad oggi ritenuto che anch’essi facciano parte del meccanismo di rinvio multiplo ed implicito previsto dall’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013, venendo così ad integrare casi di esclusione “assoluta” dell’accesso civico generalizzato [[40]](#footnote-40).

L’assunzione che sembra stare dietro a questa conclusione è che se detti Regolamenti sono (ancora) vigenti per l’accesso documentale ex l. n. 241 del 1990 (che notoriamente è considerato la tipologia di accesso più efficace e penetrante in caso di coesistenza di interessi contrapposti), a maggior ragione essi debbono valere per l’accesso civico generalizzato ex d.lgs. n. 33 del 2013, che, per definizione, garantisce un accesso più “superficiale” del primo.

Dette decisioni appaiono, quindi, animate dal comprensibile obiettivo di preservare una certa continuità e coerenza sistematica dell’ordinamento, onde scongiurare il rischio che il nuovo istituto (accesso civico generalizzato) possa essere utilizzato per aggirare limiti già previsti dall’ordinamento (per l’accesso documentale); ciò anche perché potrebbe apparire illogico che i limiti regolamentari predetti operino quando il richiedente vanta un interesse qualificato all’accesso e non anche quando detta posizione qualificata non sussiste [[41]](#footnote-41).

Queste considerazioni, pur ispirate da un comprensibile anelito di sistematicità ordinamentale, suscitano qualche perplessità.

Una prima obiezione riguarda l’oggetto del “rinvio implicito” che si intende attribuire all’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013.

Invero, anche a volere ammettere un “rinvio multiplo a cascata” (tale per cui l’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. 33 del 2013 rinvia all’art. 24, comma 1, l. n. 241 del 1990, che, a sua volta, rinvia al comma 2), resta il fatto che l’oggetto finale di questo rinvio è il comma 2 nella versione vigente dopo la riforma della legge n. 15 del 2005, che, come detto, differisce in modo sostanziale dalla precedente versione.

I regolamenti ministeriali di che trattasi (tuttora vigenti per effetto della disciplina transitoria di cui agli artt. 14, comma 1, e 15 d.P.R. n. 184 del 2006) sono stati, però, adottati ai sensi del previgente art. 24, commi 2 e 4, l. n. 241 del 1990 e non ai sensi dell’attuale comma 2.

Non è una questione nominalistica, atteso che, come sopra detto, lo spazio regolamentare riservato ai Ministeri dall’attuale art. 24, comma 2, è sostanzialmente differente da quello previsto in precedenza dai commi 2 e 4 del vecchio art. 24.

E se può ben convenirsi sulla natura “dinamica” del rinvio contenuto nell’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013, tale dinamicità non può estendersi sino al punto di ammettere un “rinvio retroattivo”.

Come noto, invero, la tecnica di produzione normativa tramite “rinvio” consiste nello stabilire la disciplina di determinati rapporti giuridici mediante il richiamo di altre disposizioni normative, anziché attraverso la loro diretta regolamentazione.

Si tratta di una tecnica utilizzata allo scopo di semplificare il lavoro di stesura del testo, realizzabile con diverse modalità: il rinvio può essere operato allo scopo di richiamare, rendendola applicabile, una disposizione nella formulazione che ha in un tempo determinato, mediante il richiamo testuale alla disposizione in vigore in quel momento e normativamente cristallizzata (c.d. rinvio statico, materiale, recettizio o fisso), oppure in quella che può assumere nelle eventuali successive modificazioni introdotte dalla fonte da cui deriva (c.d. rinvio dinamico, formale, mobile o non recettizio) [[42]](#footnote-42).

Certo è che il rinvio “dinamico” non può mai essere “retroattivo”, salvo che vi sia un’espressa disciplina di diritto transitorio che lo preveda.

Pare, quindi, assai arduo poter ammettere l’operatività di un “rinvio” a regolamenti

adottati sulla base di una norma di legge (previgente art. 24, commi 2 e 4, l. n. 241 del 1990) a cui l’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013 non fa in alcun modo riferimento, in quanto modificata [[43]](#footnote-43).

Vi è, poi, un secondo argomento che rafforza le perplessità in merito alla predetta posizione giurisprudenziale, che coincide con le medesime considerazioni espresse dall’Autorità nazionale anticorruzione a proposito del rapporto tra l’art. 5-bis, comma 3, D.Lgs. 33/2013 e le limitazioni relative alle categorie di interesse indicate dall’art. 24, comma 6, l. n. 241 del 90 [[44]](#footnote-44).

Anche in questo caso, invero, si appalesa una netta sovrapposizione tra le “limitazioni relative” previste dall’art. 5-bis, commi 1 e 2, d.lgs. n. 33 del 2013 e le limitazioni dell’accesso previste dai suddetti regolamenti ministeriali, atteso che questi ultimi, essendo stati adottati ai sensi del previgente art. 24, comma 2, l. n. 241 del 1990 (ante riforma 2005), pongono a fondamento delle esclusioni i medesimi interessi (pubblici e privati) presi in considerazione dall’art. 5-bis, commi 1 e 2, d.lgs. n. 33 del 2013 (“*sicurezza … difesa nazionale … e relazioni internazionali“*, *“politica monetaria e valutaria”*, *“ordine pubblico e prevenzione e repressione della criminalità”*, *“riservatezza di terzi, persone, gruppi e imprese ..“*).

E’ evidente che, trattando i casi di esclusione previsti dai regolamenti ministeriali ante riforma 2005 come limitazioni “assolute” dell’accesso civico generalizzato, si finisce per “rimuovere” (senza risolverlo) un elemento di contraddizione interno all’ordinamento, finendo per vanificare in gran parte il sistema di limitazioni “relative” dell’accesso generalizzato architettato dalla riforma del 2016.

Ciò non significa che i casi previsti dai suddetti regolamenti non debbano essere considerati nel contesto delle limitazioni “relative” ex art. 5-bis, commi 1 e 2, D.Lgs. 33/2013 [[45]](#footnote-45).

La differenza non è di poco conto visto che mentre le limitazioni “assolute” vincolano le Amministrazioni senza margine di apprezzamento discrezionale, le limitazioni “relative” impongono, volta per volta, all’Amministrazione la ponderazione, con la tecnica del bilanciamento, del diritto di accesso civico con gli interessi al riserbo considerati dalla norma, al fine di stabilire quale dei due diritti prevalga nel caso concreto [[46]](#footnote-46).

Differenza che, evidentemente, si riflette sulla intensità dell’obbligo di motivazione del rigetto dell’istanza di accesso, dovendo l’Amministrazione farsi carico di dare conto del “pregiudizio concreto” arrecabile a determinati interessi (*“se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela …*”), secondo il criterio del c.d. *“harm test”* o *“test del danno”*.

Criterio che viene pacificamente inteso nel senso che, per negare l’accesso, l’Amministrazione non può limitarsi a dimostrare che il pregiudizio sia semplicemente “possibile” in via generale ed astratta, dovendo dimostrare che esso è “altamente probabile” [[47]](#footnote-47) o quantomeno “ragionevolmente probabile” [[48]](#footnote-48).

**Andrea Berti**

Avvocato

Pubblicato il 31 maggio 2021

1. Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 10: *<< 22.5. Anche nel nostro ordinamento l’evoluzione della visibilità del potere, con la conseguente accessibilità generalizzata dei suoi atti sul modello del FOIA, è la storia del lento cammino verso la democrazia e, con il progressivo superamento degli arcana imperii di tacitiana memoria, garantisce la necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell’opinione pubblica (Corte cost., 7 maggio 2002, n. 155). >>; << 22.6. Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto, se è vero che la democrazia, secondo una celebre formula ricordata dallo stesso parere n. 515 del 24 febbraio 2016, è il governo del potere pubblico in pubblico … >>*. [↑](#footnote-ref-1)
2. Come noto, l'art. 1 d.lgs. n. 33 del 2013 (come riformato dal d.lgs. n. 97 del 2016) assegna alla trasparenza lo *“scopo di ... favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”* (comma 1), riconoscendo espressamente che essa *“concorre ad attuare il principio democratico”*, in quanto *“condizione di garanzia … dei diritti politici e sociali ...”* (comma 2). [↑](#footnote-ref-2)
3. Tale aspetto è stato ampiamente criticato dalla dottrina (tra gli altri, vedasi Deodato, C., *La difficile convivenza dell’accesso civico generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy: un conflitto insanabile ?*, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 20 dicembre 2017; e Lipari M., *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all’accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettiva*, Federalismi.it n. 17/2019, per il quale *<< Sarebbe stato auspicabile .. che almeno nella legge n. 241/1990 si prevedesse un rinvio di più chiaro coordinamento. >>*. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sono le parole di Cons. St., A.P. n. 10 del 2020, che, al riguardo, osserva quanto segue: *<< 25.1. Ma in linea generale il rapporto tra le due discipline generali dell’accesso documentale e dell’accesso civico generalizzato e, a sua volta, il rapporto tra queste due discipline generali e quelle settoriali – si pensi, tra le più importanti, all’accesso civico di cui all’art. 10 del d. lgs. n. 267 del 2000 e a quello ambientale di cui all’art. 3 del d. lgs. n. 195 del 2005 – 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. >>*. [↑](#footnote-ref-4)
5. Art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013: “*Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso 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'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.”*. [↑](#footnote-ref-5)
6. Vedi Cons. St., A.P. n. 10 del 2020: *<< 23.8. La disciplina delle eccezioni assolute al diritto di accesso generalizzato è coperta, dunque, da una riserva di legge, desumibile in modo chiaro dall’art. 10 CEDU, quale norma interposta ai sensi dell’art. 117 Cost., e la loro interpretazione non può che essere stretta, tassativizzante. >>*. [↑](#footnote-ref-6)
7. In tal senso, già prima di Cons. St., A.P. n. 10 del 2020, vedasi sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546; sez. III 5 giugno 2019, n. 3780 e Tar Napoli, sez. VI, 9 maggio 2019, n. 2486. Significativa, al riguardo, anche la motivazione del decreto n. 4574 del 31 luglio 2020 con cui il Presidente della III Sezione ha sospeso l'esecutorietà della sentenza del Tar Roma, sez. I-quater, 22 luglio 2020, n. 8615 che aveva annullato il diniego opposto dal Dipartimento della Protezione civile ad un’istanza di accesso civico generalizzato ai verbali del Comitato tecnico scientifico prodromici all’emanazione dei D.P.C.M. contenenti le misure di contrasto alla diffusione del virus Covid-19. [↑](#footnote-ref-7)
8. Vedi Cons. St. a.p. n. 10 del 2020: *<< 24.3. Le eccezioni assolute sono state previste dal legislatore per garantire un livello di protezione massima a determinati interessi, ritenuti di particolare rilevanza per l’ordinamento giuridico, come è in modo emblematico per il segreto di Stato, sicché il legislatore ha operato già a monte una valutazione assiologica e li ha ritenuti superiori rispetto alla conoscibilità diffusa di dati e documenti amministrativi. 24.4. In questo caso la pubblica amministrazione esercita un potere vincolato, che deve essere necessariamente preceduto da un’attenta e motivata valutazione in ordine alla ricorrenza, rispetto alla singola istanza, di una eccezione assoluta e alla sussunzione del caso nell’ambito dell’eccezione assoluta, che è di stretta interpretazione. >>*. [↑](#footnote-ref-8)
9. La Sezione consultiva del Consiglio di Stato, con il parere reso sullo schema di decreto legislativo (n. 515/2016 del 24 febbraio 2016), valutava come *<< Particolarmente opportuno, anche ai fini di coordinamento, .. il rinvio che il comma 3 effettua nei confronti del regime di esclusioni sancito dall’articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990. >>*. Critico, invece, sin dall’inizio nei confronti di tale tecnica normativa Carloni E., *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, Diritto Amministrativo, 4, 2016 (579 ss.) secondo il quale *<< Questa previsione è quella forse più problematica dell’intero istituto, che peggio si integra nel nuovo sistema: sia per la sua potenziale ampiezza-indeterminatezza (frutto anche di un sistema di limiti che si apre ad altri che rinviano ad ulteriori, in un circuito vizioso di rinvii “circolari”, che se non interrotto rischia di trasformare il comma 3 in una sorta di “buco nero” della trasparenza), sia per il fatto che qui l’accesso è non solo “limitato” ma “escluso” senza che operino meccanismi di bilanciamento. >>*. [↑](#footnote-ref-9)
10. Al riguardo Anac, con le *“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”* adottate con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 (delibera Anac n. 1309 del 2016), rileva quanto segue: *<< Con riferimento a quest’ultima indicazione normativa, va registrato che essa delinea una parziale sovrapposizione delle eccezioni assolute dell’accesso generalizzato con quelle previste nella l. 241/1990. Stanti, tuttavia, le diverse finalità dei due istituti, l’individuazione di queste esclusioni, come si avrà modo di chiarire in seguito, si rivela di particolare delicatezza. In generale, il rinvio della disciplina dell’accesso generalizzato a quella delle esclusioni della legge 241/1990 non può che essere letto alla luce delle finalità di ampia disclosure sottesa alla nuova normativa e richiamate nella prima parte di queste linee guida. >>*. [↑](#footnote-ref-10)
11. Vedasi delibera Anac n. 1309 del 2016: *<< Analogamente ai procedimenti tributari, per quanto concerne l’attività della pubblica amministrazione diretta all’emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione per i quali il legislatore tiene ferme le particolari disposizioni che ne regolano la formazione, l’accesso agli atti prodromici è di norma escluso. Si tratta, in realtà, di un’esclusione non assoluta, perché in qualche caso, una volta definito il procedimento con l’adozione dell’atto finale, può essere consentito l’accesso agli atti. Anche in queste ipotesi, l’amministrazione può fare uso del potere di differimento.* >>. [↑](#footnote-ref-11)
12. Vedi Cons. St., sez. IV, 20 aprile 2020, n. 2496 e Tar Roma, sez. II-ter, 7 agosto 2018, n. 8862, per i quali è 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. Vedi anche Tar Roma, I-quater, 22 luglio 2020, n. 8615, che ha annullato il diniego opposto dal Dipartimento della Protezione civile ad un’istanza di accesso civico generalizzato ai verbali del Comitato tecnico scientifico prodromici all’emanazione dei d.P.C.M. contenenti le misure di contrasto alla diffusione del virus Covid-19, in base alla considerazione che essi non sono “atti normativi” e neppure “atti amministrativi generali” ex art. 24, comma 1, L. 241/90, bensì atti atipici emanati in base a decreto Legge e sulla base di circostanze eccezionali e temporalmente limitate. [↑](#footnote-ref-12)
13. Vedi parere Garante n. 188 del 9 aprile 2017, per il quale non è ostensibile l’elenco dei beneficiari di pensione privilegiata, in quanto detta pensione è destinata ai militari che hanno subito infermità o lesioni per fatti di servizio e l’accesso comporterebbe la conoscenza, anche indiretta, di dati idonei a rivelare lo stato di salute dei beneficiari; parere Garante n. 98 del 21 febbraio 2018, con riferimento ad un’istanza di accesso ad una nota inviata da una P.A. ad un’altra P.A. contenente dati ed informazioni sullo stato di salute di un dipendente; parere n. 226 del 16 aprile 2018, relativo ad un’istanza di accesso agli atti istruttori di un procedimento di concessione di spazi di sosta per persone disabili ed in particolare alle istanze e relative dichiarazioni rese dagli interessati contenenti dati idonei a rivelare il loro stato di salute; parere n. 2 del 10 gennaio 2019, per il quale non sono ostensibili gli atti di “audit” clinico e gli atti della successiva procedura di approfondimento condotta dal “risk manager” a seguito di un decesso avvenuto in un ospedale. [↑](#footnote-ref-13)
14. Vedi Tar Roma, sez. II-quater, 28 luglio 2017, n. 9043, che ha riconosciuto ad un cittadino il diritto di accesso civico generalizzato agli atti adottati dall’Autorità amministrativa a seguito di un verbale elevato dai carabinieri nei confronti di determinati soggetti per contravvenzioni alla normativa sugli scarichi, non ravvisando in quel caso un “segreto istruttorio penale”. [↑](#footnote-ref-14)
15. Così Tar Reggio Calabria 20 aprile 2021, n. 306. [↑](#footnote-ref-15)
16. Tar Roma sez. II-bis, 27 luglio 2017, n. 9023 e sez. I, 22 febbraio 2021, n. 2147. [↑](#footnote-ref-16)
17. Vedi Cons. St. n. 10 del 2020. [↑](#footnote-ref-17)
18. Si è parlato, al riguardo, di limitazioni “a fattispecie elastica” in cui *<< .. la norma designa in modo impreciso – con locuzione permissiva – tra i criteri direttivi della clausola autorizzativa del regolamento il fatto che comporta l’esclusione dell’accesso, demandando all’autorità amministrativa il compito di valutarne la sussistenza o meno in relazione al tipo di interesse e/o alle attività che possono essere pregiudicati dall’accesso. >>* (Baccarini S, Codice dell’azione amministrativa, Giuffrè, 2011). [↑](#footnote-ref-18)
19. Si è rilevato, al riguardo, che *<< .. il nuovo art. 24 non afferma semplicemente che l’accessibilità riguardi i documenti non riconducibili, astrattamente, alle categorie generali di cui all’art. 24, comma 6, ma fa riferimento al dato formale della concreta elencazione dei documenti all’interno del regolamento. Si tratta di un’impostazione sulla carta molto apprezzabile, che esprime coerentemente il principio della massima trasparenza, ma piuttosto rischiosa, perché la ricognizione analitica di tutti i documenti sottratti all’accesso rappresenta un’operazione titanica, anche solo nell’ambito delle amministrazioni statali. Del resto, questa stessa evidente difficoltà aveva costituito la piana giustificazione della decisione riguardante la redazione finale del regolamento n. 352/1992, che stabilisce esclusioni per “categorie generali” e non già per indicazioni analitiche di atti. >>* (Lipari M., op. cit.). [↑](#footnote-ref-19)
20. A favore della facoltatività del regolamento governativo sembrerebbe alludere il tenore letterale della norma (“*… il Governo può prevedere …“*), ma a favore della obbligatorietà vi è l’argomento logico-sistematico che si basa sulla semplice constatazione che da esso dipende (come vedremo) l’abrogazione della vecchia disciplina delle limitazioni dell’accesso e quindi, in definitiva, l’entrata in vigore della riforma della disciplina dell’accesso di cui alla l. n. 15 del 2005. Sul punto, vedasi ancora Lipari M., op. cit., che osserva che *<< Se è vero che il Governo ben può scegliere di non esercitare il potere regolamentare previsto da una norma primaria, nel caso in esame l’adozione di una normativa secondaria costituiva il presupposto per l’entrata in vigore delle stesse disposizioni legislative. >>*. [↑](#footnote-ref-20)
21. L’art. 23, comma 2, l. n. 15 del 2005 prevedeva che *“Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è autorizzato ad adottare, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento inteso a integrare o modificare il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, al fine di adeguarne le disposizioni alle modifiche introdotte dalla presente legge.”*; il comma 3 stabiliva che *“Le disposizioni di cui agli articoli 15, 16 e 17, comma 1, lettera a), della presente legge* [ovvero i novellati artt. 22, 24 e 25, comma 4, l. n. 241 del 90] *hanno effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 2 del presente articolo.”*. [↑](#footnote-ref-21)
22. Sul punto vedasi delibera Anac n. 1309 del 2016: *<<* 6.3. *Con riferimento ai casi di cui alla lett. a) dell’art. 24, co. 1, legge 241/1990 si sottolinea che il regolamento governativo di cui all’art. 24 co. 6 della medesima legge 241/1990 ancora non è stato adottato né la maggior parte delle amministrazioni risulta abbia adottato i regolamenti ai sensi dell’art. 24 co. 2 che devono individuare le categorie di documenti formati o rientranti nella loro disponibilità sottratti all’accesso ai sensi del co. 1 dello stesso articolo 24 e cioè relativi alle stesse categorie di casi o procedimenti previsti in detto comma. Giova evidenziare che il regolamento governativo di cui al co. 6 dell’art. 24 della legge 241/1990 deve disciplinare i casi di sottrazione all’accesso con riferimento alle stesse categorie di interessi che la normativa sull’accesso generalizzato identifica come casi di esclusioni “relative” all’accesso generalizzato stesso. Si profila, dunque, una potenziale sovrapposizione fra le due normative. Ad avviso dell’Autorità tale potenziale sovrapposizione, è necessario sia interpretata tenendo conto della parziale coincidenza tra le categorie di interessi che, ai sensi dell’art. 24, comma 6, della l. 241/1990, giustificano l’esclusione del diritto di accesso documentale, mentre, ai sensi dell’art. 5 bis, co. 1 e 2 del decreto trasparenza, comportano eccezioni solo relative all’accesso generalizzato. In tutti questi casi le amministrazioni, non potendo applicare le esclusioni generali del regime dell’accesso documentale, devono tenere in adeguata considerazione il grado di maggiore trasparenza al quale deve essere assoggettata l’attività istituzionale a seguito dell’intervento novellatore di cui al d.lgs. 97/16, valutando caso per caso le istanze di accesso a dati, documenti o informazioni detenute dalle medesime. Tale interpretazione è conforme all’evoluzione sostanziale del principio di trasparenza nel nostro ordinamento come indicato nel § 2 delle presenti linee guida, è sorretta dal principio della successione delle leggi nel tempo e della specialità della disciplina, ed è coerente con lo scopo della norma, che è quello di garantire un’ampia libertà di accesso ai dati e documenti delle pubbliche amministrazioni. In considerazione di quanto sopra e tenuto conto della diversa ratio dell’accesso 241 e dell’accesso generalizzato, sarebbe comunque auspicabile che il governo, nel predisporre il regolamento ex art. 24 co. 6, valuti attentamente l’evidenziata sovrapposizione fra le due normative e individui soluzioni compatibili con la disciplina dell’accesso generalizzato e con l’evoluzione del principio di trasparenza nel nostro ordinamento, salvaguardando il favor per la trasparenza stabilito dal legislatore. >>*. [↑](#footnote-ref-22)
23. Art. 24, comma 2, l. n. 241 del 1990: *“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.”*. [↑](#footnote-ref-23)
24. Il vecchio testo dell’art. 24, comma 4, della legge n. 241 del 1990 (ante riforma 2005) prevedeva quanto segue: “*Le singole amministrazioni hanno l'obbligo di individuare, con uno o più regolamenti da emanarsi entro i sei mesi successivi, le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso per le esigenze di cui al comma 2.”*. [↑](#footnote-ref-24)
25. Cfr. Sempreviva M.T., *Le nuove regole dell’azione amministrativa dopo le Leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Giuffrè, 2005, la quale osserva che *<< .. i regolamenti governativi e quelli amministrativi si muovono prevalentemente per disciplinare materie non necessariamente coincidenti. >>*. [↑](#footnote-ref-25)
26. Vedi Alberti P., in Codice dell’azione amministrativa, Giuffrè, 2011, il quale rileva che *<< .. mentre per quanto riguarda il Governo è la legge a specificare i casi in cui tale organo può sottrarre all’accesso documenti amministrativi, per quanto riguarda invece le singole amministrazioni, è demandato loro di individuare le categorie di documenti inaccessibili in relazione ai (soli) casi di esclusione previsti dal precedente comma 1. >>*. [↑](#footnote-ref-26)
27. Si è osservato, al riguardo, che *<< Il profilo certamente più problematico resta l’attuazione della regola afferente alla limitazione per la tutela della riservatezza: il regolamento n. 352/1992 contiene, infatti, qualche specificazione rispetto al testo legislativo, ma non risolve il nodo centrale del modo in cui vada svolto il “bilanciamento” tra la protezione della privacy e la pretesa all’accesso. >>* (Lipari M., op. cit.). [↑](#footnote-ref-27)
28. Vedasi Tar Catania, sez. IV, 17 aprile 2012, n. 1025; Lazio, sez. II, 1° dicembre 2011, n. 9469; Catania, sez. IV, 21 luglio 2011, n. 1968; Bologna, sez. II, 3 agosto 2009, n. 1157; Torino, sez. II, 25 febbraio 2006, n. 1127. [↑](#footnote-ref-28)
29. Sul punto Lipari M., op. cit. osserva che *<< le amministrazioni dovrebbero provvedere ad emanare un atto ricognitivo di tali esclusioni. >>* , rilevando che *<< Nell’esperienza pratica e giurisprudenziale si è sostanzialmente ridimensionato il ruolo dei regolamenti delle singole amministrazioni, ai quali si attribuisce, nella sostanza valore poco più che ricognitivo. L’accessibilità oggettiva di un atto viene valutata direttamente attraverso la sua riconducibilità, o meno, alla dizione legislativa. Il regolamento, eventualmente adottato dall’amministrazione, ha solo una funzione integrativa di supporto. >>*. Anche Baccarini S., op. cit., riferendosi ai regolamenti delle singole Amministrazioni ex art. 24, comma 2, l. n. 241 del 1990, rileva che *<< Essi non fanno altro che applicare ai procedimenti delle singole amministrazioni di settore criteri di esclusione fissati da fattispecie tassative di legge formale. >>*. In giurisprudenza vedasi Tar Milano, sez. III, 21 novembre 2011, n. 2810. [↑](#footnote-ref-29)
30. Si è osservato, al riguardo, che *<< .. non è chiaro quali debbano essere i contenuti dei regolamenti, dal momento che: a) nel caso dei procedimenti tributari e dei procedimenti normativi (amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione) l’art. 24 c. 1 rinvia alle rispettive norme di settore; b) nell’ipotesi di cui ai procedimenti selettivi non sembra necessario un regolamento attuativo per escludere dall’accesso i test psico-attitudinali... si ha l’impressione, allora, che i regolamenti previsti dall’art. 24, co. 2, debbano servire principalmente ad individuare casi di documenti da sottrarre all’accesso perché segreti o non divulgabili (e per fissare il periodo di tempo per il quale tali documenti siano da considerare segreti: art. 24, co. 5). Se questo è il significato da attribuire alla disposizione, essa suscita qualche perplessità, poichè sembra lasciata alle pubbliche amministrazioni, con atto normativo secondario, la valutazione concernente la segretezza di un documento e la possibilità di divulgarne i contenuti, laddove tale compito era dapprima assolto con fonte normativa primaria. >>* (Sandulli A., *La nuova legge sul procedimento amministrativo*, Giornale Dir. Amm., 2005, 5, 469 ss.). Vedi anche Sempreviva M.T., op. cit., la quale a sua volta osserva che *<< Così interpretato, l’art. 24 potrebbe dare adito a dubbi di legittimità costituzionale: non si rinvengono, infatti, in relazione agli altri “casi di segreto o di divieto di divulgazione“ di cui al comma 1 lett. a) che le pubbliche amministrazioni possono individuare, dei criteri direttivi (come, invece, è nel successivo comma 6), di talchè l’ampia discrezionalità concessa alle singole amministrazioni nell’indicazione delle categorie di documenti da sottrarre all’accesso, potrebbe finire con il vanificare la finalità di trasparenza sottesa a tutta la normativa in parola >>*. [↑](#footnote-ref-30)
31. Così Cons. St., sez. V, 26 settembre 2000, n. 5105: *“L’esatta delimitazione delle discipline sul segreto non travolte dalla nuova normativa in materia di accesso ai documenti talvolta può risultare disagevole. Al riguardo, peraltro, possono indicarsi due criteri direttivi: il "segreto" che impedisce l'accesso ai documenti non deve costituire la mera riaffermazione del tramontato principio di assoluta riservatezza dell'azione amministrativa; il segreto fatto salvo dalla legge n. 241/1990 deve riferirsi esclusivamente ad ipotesi in cui esso mira a salvaguardare interessi di natura e consistenza diversa da quelli genericamente amministrativi*.”; negli stessi termini anche Cons. St., sez. IV, 13 ottobre 2003, n. 6200. [↑](#footnote-ref-31)
32. A livello ministeriale e della Presidenza del Consiglio, si ricordano, tra gli altri, i seguenti: d.m. 10 maggio 1994, n. 415 (Ministero dell’Interno); d.m. 7 settembre 1994, n. 604 (Ministero degli affari esteri); d.m. 26 ottobre 1994, n. 682 (Ministero per i beni e le attività culturali); d.m. 4 novembre 1994, n. 757 (Ministero del lavoro e della previdenza sociale); d.P.C.M. 20 dicembre 1994, n. 763; d.m. 13 ottobre 1995, n. 561 (Ministero del Tesoro); d.m. 10 gennaio 1996, n. 60 (Ministero della pubblica istruzione); d.m. 25 gennaio 1996, n. 115 (Ministero di grazia e giustizia); d.P.C.M. 26 gennaio 1996, n. 200; d.m. 10 aprile 1996, n. 296 (Ministero delle poste e delle telecomunicazioni); d.m. 16 maggio 1996, n. 422 (Ministero del commercio con l’estero); d.m. 29 ottobre 1996, n. 603 (Ministero delle finanze); d.m. 31 luglio 1997, n. 353 (Ministero della sanità); d.m. 5 settembre 1997, n. 392 (Ministero per le politiche agricole); d.P.C.M. 10 marzo 1999, n. 294; d.m. 14 marzo 2001, n. 292 (Ministero dei lavori pubblici). [↑](#footnote-ref-32)
33. Cons. St., sez. IV, 26 aprile 2018, n. 2502; sez. IV, 30 agosto 2018, n. 5119. [↑](#footnote-ref-33)
34. Tar Ancona 21 agosto 2018, n. 575. [↑](#footnote-ref-34)
35. Al riguardo, si è rilevato che *<< .. per un serie di singolari vicende storiche e giuridiche, il regolamento n. 352/1992 costituisce, tuttora, la fonte di disciplina basilare per definire, in concreto, l’ambito dell’accesso ordinario ai documenti, quanto meno in ambito statale. >>* (Lipari M., op. cit.); lo stesso autore evidenzia che *<< L’articolo in questione è però una scatola vuota, perché si limita a stabilire l’ultrattività del regolamento n. 352/1992 e la sua vecchia impostazione (per il resto, invece, totalmente abrogato), nella parte in cui regola le esclusioni oggettive del diritto di accesso, confermando l’impianto piramidale, di rinvio ai regolamenti delle singole amministrazioni. >>*; sicchè, ancora oggi, *<< .. le cause di esclusione dell’accesso non sono disciplinate in conformità al nuovo art. 24 e secondo la sua architettura delle fonti, ma restano regolate secondo il previgente sistema. >>*. [↑](#footnote-ref-35)
36. Come noto, l'art. 4, comma 6, legge 4 marzo 2009, n. 15, nel dettare “Disposizioni sul principio di trasparenza delle Amministrazioni pubbliche”, afferma che “*La trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.”*. [↑](#footnote-ref-36)
37. Secondo Alberti P., op. cit., *<< .. in mancanza di una disciplina regolamentare, il criterio generale sembra essere quello della libera conoscibilità degli atti .. >>*. [↑](#footnote-ref-37)
38. In questi termini si è espresso il Dipartimento della Funzione Pubblica con la Circolare n. 1/2019 del 2 luglio *2019: $ 3 ii) << ii) Regolamenti interni e limiti al diritto di accesso generalizzato Come chiarito nella Circolare FOIA n. 2/2017 (§ 2.1), con il d.lgs. n. 97 del 2016 l’ordinamento italiano ha riconosciuto la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale, in conformità all’art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU). Dal carattere fondamentale del diritto di accesso generalizzato deriva che, nel definire le modalità di attuazione di questo istituto con regolamento o circolare, le pubbliche amministrazioni possono disciplinare esclusivamente i profili procedurali e organizzativi di carattere interno, ma non i profili di rilevanza esterna che incidono sull’estensione del diritto. Di conseguenza, le amministrazioni non possono individuare con regolamento categorie di atti sottratte all’accesso generalizzato, come prevede invece l’art. 24, comma 2, l. n. 241 del 1990 in tema di accesso procedimentale. Tuttavia, nella pratica non sono mancati casi in cui una richiesta di accesso generalizzato è stata respinta sulla base di eccezioni previste da regolamenti emanati ai sensi dell’art. 24, comma 2, l. n. 241 del 1990. In linea di principio, i limiti previsti per l’accesso ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 non possono essere superati ricorrendo all’istituto dell’accesso civico generalizzato. Al contempo, però, occorre richiamare il limite derivante dalla riserva di legge in tema di eccezioni al diritto di accesso generalizzato desumibile dall’art. 10 della CEDU (Linee guida A.N.AC., § 2.1; Circolare FOIA n. 2/2017, § 2.2). Alla luce di questa riserva e dell’esclusiva attribuzione all’A.N.AC., d’intesa con il Garante per la protezione di dati personali, del potere di fornire indicazioni operative per l’applicazione delle esclusioni e dei limiti all’accesso generalizzato previsti dalla legge con apposite linee guida, è opportuno interpretare in modo rigoroso il rinvio che l’art. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013 opera al comma 1 dell’art. 24, della l. n. 241 del 1990. Alla luce del quadro descritto, deve ritenersi che un generale riferimento a regolamenti che prevedano categorie di documenti sottratte all’accesso – considerando che le categorie di documenti ivi indicate devono essere interpretate in senso restrittivo – potrebbe non essere sufficiente a respingere un’istanza di accesso generalizzato. In ogni caso, le disposizioni regolamentari esistenti – incluse quelle adottate ai sensi dell’art. 24, comma 2, della l. n. 241 del 1990 – possono essere utilizzate come ausilio interpretativo nella valutazione delle esclusioni dei limiti all’accesso civico generalizzato, compresa l’esistenza del pregiudizio, da verificare nel caso concreto, a uno degli interessi indicati dall’art. 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013 che potrebbe derivare dall’ostensione del dato o del documento richiesto. >>.* [↑](#footnote-ref-38)
39. Vedasi, in giurisprudenza, Cons. St., sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1121; T.A.R. Reggio Calabria 20 aprile 2021, n. 306; Lazio, sez. I-ter, 7 aprile 2021, n. 4103; Lazio, sez. I, 3 luglio 2017, n. 7592; Milano, sez. IV, 14 novembre 2017, n. 2157. Nello stesso senso si è espresso anche il Garante per la protezione dei dati personali con pareri n. 434 del 25 ottobre 2017 e n. 566 del 28 dicembre 2017. In dottrina, vedasi 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*, Federalismi.it n. 17/2020): *<< Il rinvio effettuato dall’art. 5-bis, comma 3, all’art. 24, comma 1, della l. n. 241/1990 impone, infatti, di chiarire che i regolamenti adottati dalle pubbliche amministrazioni dopo la legge n. 15/2015, facendo riferimento all’attuale formulazione dell’art. 24, comma 1, sono tuttora pienamente validi e utilizzabili .. anche all’accesso generalizzato per effetto del rinvio di cui all’art. 5-bis, comma 3. >>*. [↑](#footnote-ref-39)
40. Così, ad esempio, in considerazione di quanto previsto dall’art. 4 d.m. n. 415 del 1994 (regolamento Ministero dell’Interno), Tar Milano, sez. IV, 14 novembre 2017, n. 2157 ha ritenuto sottratti all’accesso civico generalizzato gli atti di verifica effettuati dalla Prefettura sulla idoneità tecnico-professionale di una ditta alla quale aveva affidato direttamente ed in via d’urgenza il servizio di accoglienza ai profughi, trattandosi di attività ispettiva esclusa dall’accesso; Tar Lazio, sez. I-ter, 7 aprile 2021, n. 4103 ha escluso dall’accesso civico generalizzato i dati relativi al monitoraggio, al controllo ed alle verifiche ispettive dei centri di accoglienza per richiedenti asilo; e Tar Reggio Calabria 20 aprile 2021, n. 306 ha ritenuto sottratti all’accesso civico generalizzato gli atti istruttori del procedimento amministrativo ex art. 143 t.u.e.l., ancorchè conclusosi con un decreto che dà atto della insussistenza dei presupposti per lo scioglimento del Consiglio comunale. Analogamente Tar Lazio, sez. I, 3 luglio 2017, n. 7592 ha ritenuto legittima la reiezione di un’istanza di accesso civico generalizzato ai verbali dei lavori di una commissione di concorso indetto dal Ministero della Giustizia, in considerazione di quanto previsto dall’art. 4 d.m. n. 115 del 1996 (che prevede l’esclusione dell’accesso per la “documentazione attinente ai lavori delle commissioni giudicatrici di concorso fino all’esaurimento delle procedure concorsuali”). [↑](#footnote-ref-40)
41. Nella medesima prospettiva vedasi Cons. St., sez. III, 16 dicembre 2019, n. 8501 con l’ordinanza di rimessione all'Adunanza Plenaria sulla vexata quaestio della applicabilità dell'accesso civico generalizzato agli atti delle procedure contrattuali, laddove afferma che *<< .. il legislatore riformatore del 2016 ha inteso preservare, anche nell’orbita applicativa dell’accesso civico, i limiti propri dell’accesso ordinario (in maniera del resto – verrebbe fatto di dire – del tutto logica e coerente, non potendo non applicarsi i limiti propri dello strumento ostensivo “forte”, nel senso illustrato, all’operatività di quello “debole”, nel senso della sua connaturata cedevolezza a fronte dell’incombente esigenza di proteggere gli interessi confliggenti). >>*. [↑](#footnote-ref-41)
42. Cass. civ., sez. I, 28 gennaio 2016, n. 1618; sez. I, 29 maggio 2008, n. 14351; sez. I, 16 maggio 2008, n. 12472. [↑](#footnote-ref-42)
43. Sul punto cfr. Corrado A., op. cit., la quale, dopo avere affermato che *<< … va chiarito innanzitutto che non possono essere adottati regolamenti che limitino la portata dell’accesso generalizzato, né si possono applicare all’istituto, contrariamente a quanto pur le amministrazioni tendono a fare in alcuni casi, i regolamenti adottati per limitare l’accesso documentale, ad eccezione di quelli riferiti agli interessi previsti dall’art. 24 co. 1 … >>*, esclude *<< l’applicazione dei regolamenti adottati in ragione della “ultra vigenza” dell’art. 8 del d.p.r. 352/1998. >>*. [↑](#footnote-ref-43)
44. Vedi nota n. 21. [↑](#footnote-ref-44)
45. Sul punto vedi ancora Corrado A., op. cit.: *<< Le previsioni contenute in questi regolamenti, sia pur non applicabili tout court alla disciplina dell’accesso generalizzato, potranno comunque valere quali indici interpretativi per meglio individuare gli interessi ai quali la pubblica amministrazione deve conferire particolare tutela e, per l’amministrazione stessa, nella valutazione dell’esistenza del pregiudizio concreto arrecato agli interessi di cui all’art. 5-bis, commi 1 e 2 del d.lgs. 33/2013. >>*. [↑](#footnote-ref-45)
46. Vedasi delibera Anac n. 1309 del 2016: *<< Il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all’accesso generalizzato, ma rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni 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. L’amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l’assenza di eccezioni assolute, se l’ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore. >>.* [↑](#footnote-ref-46)
47. Delibera Anac n. 1309 del 2016; Tar Napoli, sez. VI, 10 dicembre 2019, n. 5837. [↑](#footnote-ref-47)
48. Cons. St., sez. IV, 20 aprile 2020, n. 2496. [↑](#footnote-ref-48)