

## Limiti dell'accesso civico

Data di pubblicazione: 20 marzo 2018

TIZIANO TESSARO e MARGHERITA BERTIN, Accesso civico e finalità “esorbitanti” della richiesta di ostensione: una prima indagine casistica per la necessaria distinzione con l'accesso documentale\*.

---

---

TIZIANO TESSARO e MARGHERITA BERTIN

**Accesso civico e finalità “esorbitanti” della richiesta di ostensione: una prima indagine casistica per la necessaria distinzione con l'accesso documentale**

---

---

**SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. 2. Un eccesso di delega? 3. Il problema della delimitazione della tutela dei diritti dei cittadini contenuta nella normativa sull'accesso civico. 4. I casi sottoposti all'Autorità Garante per la protezione dei dati personali 4.1 Accesso civico e finalità di ordine commerciale. 4.2 Accesso civico e motivi strettamente personali 4.3 accesso civico e pregiudizio a situazioni (più ampie) di riservatezza. 5. I casi affrontati dalla giurisprudenza amministrativa. 5.1 Accesso civico ed istanze di ostensione “plurime e meticolose”. 5.2 natura giuridica dell'accesso civico e sue finalità. 5.3 Il divieto di utilizzo dell'accesso civico per finalità egoistiche. 5.4 la conseguente distinzione tra profondità dell'accesso documentale e dell'accesso civico. 6. Conclusioni finali.**

### 1. Premessa introduttiva.

Come noto, il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, adottato dal Governo in attuazione dell'art. 7 della Legge delega 7 agosto 2015, n. 124, ha inserito nell'impianto del d.lgs. 33/2013, l'istituto dell'accesso civico generalizzato, disciplinato ora dall'art. 5, comma 2 del decreto da ultimo citato. Tale norma, testualmente, reca: “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, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5?bis”.

Questa forma di accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni [\[1\]](#), è significativamente diversa dall'accesso c.d. documentale della legge 241/1990, ove il diritto di accesso ai documenti deve essere supportato da un interesse, in capo al richiedente, diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento chiesto in ostensione (art. 22, primo comma lett. b, legge citata). Nell'accesso civico generalizzato, come noto, questo aggancio dell'ostensione all'interesse qualificato è venuto meno: “non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva”, come sottolinea l'art. 5, comma 3; di conseguenza, non occorre la dimostrazione di un interesse e, quindi, non è richiesta alcuna motivazione alla richiesta.

### 2. Un eccesso di delega?

Una volta rammentati i punti salienti della normativa in questione, occorre evidenziare, a questo punto, che l'art. 7 della legge delega, la c.d. Legge Madia, rubricato “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza”, prevedeva che il “Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni

integrative e correttive del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190 [2], nonché dei seguenti principi e criteri direttivi: ... h) fermi restando gli obblighi di pubblicazione, riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, **al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche**".

Ebbene, se, correttamente, tanto l'art. 1, comma 1, che l'art. 5, comma 2, del modificato d.lgs. 33/2013 menzionano il favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché la promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa (art. 1, comma 1) e al dibattito pubblico (art. 5, comma 2), tra gli scopi della trasparenza, nondimeno l'art. 1, primo comma, riporta anche quello di "tutelare i diritti dei cittadini": essa appare quindi una finalità non contemplata dalla normativa di delega (c.d. Legge Madia), ed assente tanto nel comma 35 dell'art. 1 della L. 190/2012 quanto nell'art. 1, comma 1, dell'originario d.lgs. 33/2013.

Per quanto significativa, per evidenti motivi, la tutela dei diritti dei cittadini appare essere stata inserita nel corpo dell'art. 1 del decreto 33, dall'art. 2 del d.lgs. 97/2016, in spregio a quelli che, per contro, erano principi, criteri e oggetto indicati dalla Legge Madia, con conseguente apparente eccesso di delega che, come noto, se portato all'attenzione della Corte Costituzionale, potrebbe portare alla declaratoria di illegittimità costituzionale [3], a meno di non inquadranne correttamente significato e portata.

In tal senso, infatti, la Corte Costituzionale ha di recente [4] stabilito che "Secondo il costante orientamento di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 250 del 2016), il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui esse si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della stessa; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega (sentenza n. 210 del 2015).

*Al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la ratio e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento (sentenze n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013). Occorre, infatti, tenere conto della possibilità, intrinseca allo stesso strumento della delega, soprattutto ove riguardi interi settori di disciplina o comunque organici complessi normativi, che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel quadro della fisiologica attività che lega i due livelli normativi (sentenze n. 146 del 2015 e n. 229 del 2014).*

*Se per un verso, si deve escludere che l'art. 76 Cost. riduca la funzione del legislatore delegato ad una mera "scansione linguistica" delle previsioni stabilite dal legislatore delegante, per altro verso va ribadito che l'ambito della discrezionalità lasciata al delegato, muta a seconda della specificità dei criteri fissati nella legge delega (sentenza n. 272 del 2012 e n. 98 del 2008); ancora, va rimarcato che, per quanta ampiezza debba riconoscersi al potere di completamento del legislatore delegato, il libero apprezzamento del medesimo non può uscire dai margini di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega (sentenza n. 293 del 2010)".*

### **3. Il problema della delimitazione della tutela dei diritti dei cittadini contenuta nella normativa sull'accesso civico.**

La non marginale finalità di "tutelare i diritti dei cittadini", di cui al paragrafo precedente, intesa (o meglio fraintesa) dagli istanti come una inaspettata apertura verso potenziali acquisizioni di dati e documenti non correlate alla partecipazione al dibattito pubblico, alla verifica del buon uso delle pubbliche risorse e del perseguimento delle funzioni istituzionali, bensì a meri interessi privati, ha dato luogo ad un uso (*rectius* abuso) dell'accesso civico generalizzato. La giurisprudenza, per contro, aveva sin qui ignorato il profilo della finalità di "tutelare i diritti dei

cittadini”, valorizzando al contrario altre situazioni relative alla riservatezza al fine di “ridimensionare” l’eccesso ed il cattivo uso dell’accesso ex art. 5, comma 2 del d.lgs. 33/2013. Tuttavia, la circostanza, assai frequente nella pratica, di un vero e proprio *stalking* della trasparenza, trasmodante nelle modalità come nei risultati, postula che il compito dell’interprete divenga allora, in primo luogo, quello di indispensabile verifica dei principi enunciati in sede giurisprudenziale, al fine di delineare il necessario confine tra modalità lecite e, viceversa, non lecite dell’accesso civico, e quindi, quello di trarre dalla cospicua recente casistica giurisprudenziale e del Garante – di cui comunque daremo analitica contezza nel prosieguo – ambiti, limiti, modalità dell’istituto qui considerato per fornire la dimostrazione di quanto sin qui affermato.

Al fine di una migliore comprensione dell’indagine oggetto del presente scritto, è necessario peraltro sottolineare che la casistica esaminata differisce rispetto a quella delle c.d. “richieste massive”: in questi ultimi casi, infatti, almeno nelle intenzioni, i richiedenti chiedono dati e documenti proprio per quel fine di verifica del buon uso delle risorse pubbliche, del perseguimento delle funzioni istituzionali e per una consapevole partecipazione al dibattito pubblico, ben esposto dagli articoli 1 e 5 del decreto 33, come modificato dal d.lgs. 97/2016. Inoltre, pur nella difficoltà di ricostruire criteri oggettivi in applicazione dei quali le istanze di accesso civico caratterizzate dalla mole di documenti richiesti possano essere accolte o respinte, la giurisprudenza si è orientata da tempo, ormai, risolvendo tali casi con il richiamo al buon andamento della pubblica amministrazione (nelle sfaccettature, tra le varie, dell’intralcio al buon funzionamento dell’amministrazione, dell’apertura di eventuali plurimi subprocedimenti in caso di più controinteressati, del divieto di *facere* in capo all’amministrazione).

La necessità di ridimensionare tali eccessi – che si presentano quotidianamente agli operatori delle pubbliche amministrazioni, al fine di evitare pericolose distorsioni dello stesso istituto ex art. 5, comma 2 – è diventata, pertanto, improrogabile. E, inverso, sembra emergere dall’analisi, come si vedrà, che di tale opera di ridimensionamento (o forse di un più corretto inquadramento) dell’accesso civico generalizzato, si stiano occupando, anche se per strade diverse, il Garante per la protezione dei dati personali e la giurisprudenza amministrativa.

Non a caso si è utilizzato, più sopra, il termine *stalking* della trasparenza: alcuni casi trattati dal Garante si caratterizzano proprio per l’invadenza e la petulanza delle richieste di ostensione, come immediatamente si darà conto.

#### **4. I casi sottoposti all’Autorità Garante per la protezione dei dati personali.**

##### **4.1 Accesso civico e finalità di ordine commerciale.**

Una prima situazione rilevante è quella di una richiesta di accesso civico avanzata da una ditta per finalità che saranno ben comprese nel prosieguo. A cavallo, infatti, tra agosto e settembre del 2017, il Garante è stato ripetutamente interessato della vicenda e si è pronunciato [5] con tre provvedimenti praticamente gemelli [6], riguardanti le richieste di accesso avanzate dal medesimo istante di «**copia in forma riassuntiva contenente i dati del committente, descrizione dell’intervento, località del cantiere, tecnico progettista, delle Segnalazioni Certificate di Inizio Attività (SCIA) e delle Comunicazioni Inizio Attività Asseverata (CILA) concernenti l’attività degli interventi edili da attuarsi nel territorio comunale, presentate dal 01/01/2017 al 25/02/2017**» (presentata al Comune di San Cesario sul Panaro), seguita da identica richiesta di «**copia in forma riassuntiva oppure nel formato detenuto da questa amministrazione, contenente i dati del committente, descrizione dell’intervento, località del cantiere, tecnico progettista, delle Segnalazioni Certificate di Inizio Attività (SCIA) e delle Comunicazioni Inizio Attività Asseverata (CILA) concernenti l’attività degli interventi edili da attuarsi nel territorio comunale, presentate dall’01/05/2017 al 31/05/2017**» (presentata al Comune di Collecchio), ed infine dall’ultima, avente ad oggetto «**copia delle SCIA e CILA detenute da questa amministrazione inerenti l’attività degli interventi edilizi da attuarsi nel territorio comunale e presentati nel periodo 01/06/2017 – 30/06/2017**» (presentata al Comune di Cavezzo).

Trascurando in questa sede la circostanza che i controinteressati avevano fatto opposizione e che il richiedente aveva più volte modificato la sua richiesta, va evidenziato che i RPCT interessati avevano segnalato al Garante che la ditta individuale istante (si ricorda, la medesima nei tre casi), da visura camerale, aveva come attività prevalente dell’impresa la «**Gestione database, attività delle banche dati**» e come attività secondaria lo «**Studio**

**e realizzazione di spazi pubblicitari (banner) da pubblicizzare sui propri siti web, per informare, motivare e servire il mercato. Attività di conduzione di campagne di marketing, social media e web marketing. Servizi di gestione dei programmi di fidelizzazione e affiliazione commerciale».**

Gli stessi RPCT, inoltre, nella richiesta di pronunciamento al Garante, tra le varie criticità, ipotizzavano che l'accesso non sarebbe stato rispettoso della riservatezza dei controinteressati in quanto avrebbe determinato (anche tramite l'altamente probabile successivo trattamento a fini commerciali), un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà dei medesimi, senza che vi fossero garanzie del fatto che l'istante avrebbe effettuato il successivo trattamento dei dati nel rispetto dei limiti e delle tutele derivanti dalla normativa in materia di protezione di dati personali.

Dopo aver rilevato che, considerata la quantità e qualità dei dati personali coinvolti [7], unitamente al particolare regime di pubblicità dei dati e documenti oggetti di accesso civico, **l'ostensione dei documenti richiesti è suscettibile di determinare, a seconda delle ipotesi e del contesto in cui possono essere utilizzati da terzi, proprio quel pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali** previsto dall'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013, è proprio richiamando la sintomaticità derivante dall'oggetto sociale dell'impresa individuale, che il Garante espone le considerazioni più interessanti.

È evidente come, un oggetto sociale come quello sopra riportato, tradisca quelle che devono essere state realmente, nel caso di specie, le intenzioni dell'istante: nulla a che vedere con le finalità di cui agli artt. 1, comma 1 e 5, comma 2 del decreto 33, bensì la creazione di banche dati di potenziali clienti a cui proporre servizi di varia natura connessi anche al web.

Ebbene, richiamando un passaggio forse rimasto un po' in ombra, finora, delle Linee Guida di Anac [8], il Garante ha ricordato che **“l'accesso "generalizzato" è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. «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» (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013) [9]. Di conseguenza, quando l'oggetto della richiesta di accesso riguarda documenti contenenti informazioni relative a persone fisiche (e in quanto tali «dati personali») non necessarie al raggiungimento del predetto scopo, oppure informazioni personali di dettaglio che risultino comunque sproporzionate, eccedenti e non pertinenti, l'ente destinatario della richiesta, nel dare riscontro alla richiesta di accesso generalizzato, dovrebbe in linea generale scegliere le modalità meno pregiudizievoli per i diritti dell'interessato (ivi). Nel caso sottoposto all'attenzione del Garante, come evidenziato dal Comune, la conoscenza indiscriminata dell'ampio set di informazioni e dati personali contenuti nella documentazione oggetto dell'accesso civico (CILA e SCIA), appare non necessaria o comunque sproporzionata, rispetto 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, per il quale, al limite, «nell'ambito di un controllo sul complessivo esercizio delle funzioni amministrative del Comune in materia edilizia, e di un eventuale dibattito pubblico in materia, potrebbero eventualmente essere utili dati statistici riguardanti il numero e la tipologia degli atti, la tipologia degli interventi, ecc.», mentre «lo stesso non può dirsi – ad esempio – per le generalità dei singoli committenti e progettisti».**

Emerge evidente, a parere di chi scrive, come il richiamo all'asservimento dell'accesso civico generalizzato alla realizzazione delle finalità indicate all'art. 5, comma 2, più volte citato, valga, di fatto, unitamente alla sussistenza del pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 2, lett. a) che l'ostensione può determinare, a paralizzare tutte le richieste di accesso che, effettivamente, sottendano interessi all'ostensione di matrice privata ed individuale, sconnessi, quindi, dalla verifica sul buon uso delle pubbliche risorse, sul perseguimento delle funzioni istituzionali, dalla partecipazione all'attività amministrativa e al dibattito pubblico. **“Quando l'oggetto della richiesta di accesso riguarda documenti contenenti informazioni relative a persone fisiche (e in quanto tali «dati personali») non necessarie al raggiungimento del predetto scopo, oppure informazioni personali di dettaglio che risultino comunque sproporzionate, eccedenti e non pertinenti”**, parrebbe, quindi, profilarsi un abuso dell'istituto dell'accesso civico generalizzato e la conseguente possibilità di negare lo stesso in quanto non riconducibile alle esclusive finalità espresse dalle norme (art. 1, comma 1 e art. 5, comma 2) e lesivo della sfera di riservatezza dei privati. Con buona pace, pertanto, di chi ha creduto (e crederà) di poter usare l'accesso civico generalizzato per ottenere più agevolmente documentazione

inferente i dati personali dei controinteressati per fini propri personali.

#### 4.2 Accesso civico e motivi strettamente personali.

Altra situazione interessante e meritevole di approfondimento, sotto il profilo oggetto di analisi, è quella contemplata dal provvedimento del Garante in data 29 dicembre 2017, n. 566 [10]: qui il RPCT della Presidenza del Consiglio di Ministri, chiedeva il prescritto intervento del Garante in ordine alla richiesta di accesso civico avente ad oggetto la **«documentazione completa inerente il procedimento avviato per valutare le benemerienze acquisite verso la Nazione [da parte del soggetto identificato in atti], perché il Presidente del Consiglio [...] lo potesse motivatamente proporre al Presidente della Repubblica per l'attribuzione della onorificenza di cavaliere [...]»**. Anche in questo caso, il soggetto controinteressato aveva presentato opposizione evidenziando che l'istante aveva già presentato a diverse amministrazioni oltre 250 domande di accesso «al fine di acquisire informazioni personali, professionali, e da ultimo commerciali e industriali» su di esso e che per tale motivo lo aveva diffidato formalmente al fine di «interrompere le attività di indebita interferenza posta in essere».

Nel prendere posizione in merito alla vicenda sottoposta al suo scrutinio, il Garante richiamando la richiesta di riesame al RPCT ove risultava che le ragioni che hanno condotto alla richiesta di accesso civico avrebbero riguardato **motivi di carattere strettamente personale**, confermati anche nella nota contenente l'opposizione del soggetto controinteressato (ove vi era l'indicazione delle oltre 250 domande di accesso), ha affermato che *“Tali circostanze non risultano conformi a quanto indicato anche nelle citate Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico, nella parte in cui si ricorda che l'accesso "generalizzato" è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. «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» (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013) (cfr. par. 8.1)”* (provvedimento Garante n. 566/2017 cit., pag. 3).

#### 4.3 Accesso civico e pregiudizio a situazioni (più ampie) di riservatezza.

Un ulteriore caso in cui appare necessaria la delimitazione delle finalità in concreto cui adempie la richiesta ostensiva è quello affrontato di recente, dal provvedimento n. 25/2018 [11] dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali: il Comune di Caronno Varesino ha ricevuto una richiesta di accesso avente ad oggetto: **«la copia della richiesta di condono edilizio presentata nella relativa pratica ..., intestata a ... e rilasciata in data ..., nonché copia di tutti i relativi allegati presentati a completamento della medesima»; «copia della documentazione relativa al conteggio effettuato dal Comune di Caronno Varesino delle somme dovute dal richiedente a titolo di oblazione, nonché copia delle ricevute di versamento delle somme richieste dall'Ente, da parte del richiedente il condono sia a titolo di ratei che di saldo»; «copia delle eventuali richieste di integrazione documentale formulate dal Comune di Caronno Varesino, nonché copia della documentazione fornita in adempimento di tali eventuali richieste»**.

Anche in questo caso, i controinteressati si sono opposti all'ostensione, rilevando che dalla documentazione in esame sarebbero potuti emergere dati e informazioni (quali certificazioni, dichiarazioni, planimetrie, ecc.) riguardanti anche gli eredi del de cuius, evidenziando che la richiesta di accesso era relativa ad un'istanza di **condono edilizio presentata trenta anni addietro**, che il soggetto intestatario della stessa era deceduto da oltre vent'anni e, soprattutto che **i richiedenti l'accesso civico “sarebbero «autori di una pervicace quanto immotivata e illogica attività persecutoria che ha per oggetto i beni e le proprietà ricevute in eredità dagli scriventi [controinteressati]», i quali ultimi temerebbero quindi «un uso tutt'altro che civile e legittimo di qualsiasi informazione venga divulgata»”**.

Il Garante ha ritenuto *“che – ai sensi della normativa vigente e delle richiamate indicazioni contenute nelle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico – il Comune abbia correttamente respinto l'accesso civico alla documentazione richiesta. Ciò in quanto la relativa ostensione, unita alla generale conoscenza e al particolare regime di pubblicità dei dati oggetto di accesso civico, può arrecare ai soggetti interessati, a seconda delle ipotesi e del contesto in cui le informazioni fornite possono essere utilizzate da terzi, proprio quel pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali previsto dall'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013”*.

L'ipotesi, che si può inserire nella casistica degli “stalker”, rende una volta in più conto del fatto che “l'accesso

*civico, pur segnando il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (from need to right to know, nella definizione inglese F.O.I.A), come ogni altra posizione giuridica attiva, non può essere esercitata dal suo titolare con finalità emulative o con modalità distorte e abusive” (cfr. Tar Veneto, sent. n. 607/2017, sulla quale si veda il successivo paragrafo).*

Pare esservi, quindi, a fronte della non più necessaria presenza di un interesse qualificato per accedere ai documenti e dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, una - se non nuova, sicuramente - più precisa definizione e più forte rilevanza della sfera di riservatezza (ai sensi dell'art. 5-bis, comma 2, lett. a), non meno che dell'art. 24, comma 6, lett. d) della L. 241/1990, oltre che, chiaramente, di quanto disposto dal Codice della privacy), e quindi, parrebbe, un recupero di rilevanza della stessa Legge 241/1990 e dell'accesso qui disciplinato.

L'accesso civico non permette di acquisire documenti e dati se non strettamente connessi alle più volte richiamate finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, favorire la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e al dibattito pubblico: nessuno spazio, quindi, per un uso distorto dell'accesso civico generalizzato ex art. 5, comma 2 del D.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016. Pertanto, se lo “scopo di tutelare i diritti dei cittadini” inserito nel primo comma dell'art. 1 del d.lgs. 33/2013, può avere un significato, esso non è certamente nel senso di permettere mediante lo strumento dell'accesso civico di reperire documenti e dati ultronei rispetto alle citate finalità, tanto meno nel caso in cui tali documenti possano violare la riservatezza di terze persone.

## **5. I casi affrontati dalla giurisprudenza amministrativa.**

Anche la Giurisprudenza amministrativa, come si diceva sopra, a sua volta sta delineando (o meglio, è tornata a delineare) natura e funzione dell'accesso documentale ex L. 241/1990 e dell'accesso civico generalizzato, definendone anche i rispettivi poteri e rilevanza, dando rilevanza ad elementi parzialmente diversi, rispetto a quelli presi in considerazione dal Garante, ma giungendo, infine, al medesimo risultato.

### **5.1 Accesso civico ed istanze di ostensione “plurime e meticolose” [\[12\]](#)**

Si è già citata sopra, la sentenza del Tar Veneto n. 607 del 29 giugno 2017 con la quale è stato affermato che anche l'accesso civico, pur segnando il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (*from need to right to know*, nella definizione inglese F.O.I.A), come ogni altra posizione giuridica attiva, non può essere esercitata dal suo titolare con finalità emulative o con modalità distorte e abusive. La vicenda, in questo caso, riguardava una puntuale richiesta di accesso tesa a conoscere una serie di dati e documenti relativi ad una manifestazione natalizia svoltasi in un Comune veneziano.

Il cittadino istante, che si doleva del parziale diniego tacito che la PA avrebbe serbato sulla sua istanza, lamentava la violazione degli articoli 5 e 10 del d.lgs. n. 33/2013, e chiedeva l'accertamento dell'obbligo del Comune di provvedere alla pubblicazione sul sito istituzionale di tutti i dati relativi alla suddetta manifestazione. La decisione in rassegna, nel negare la condanna del Comune all'integrale ostensione della documentazione richiesta, ha riconosciuto che l'Ente ha correttamente adempiuto agli obblighi di pubblicazione ex art. 23 del d.lgs. 33/2013, come modificato dal decreto 97, e che lo stesso, anzi, ha messo, comunque, a disposizione del richiedente ulteriore documentazione rispetto a quella oggetto di obbligo legale di pubblicazione. La pronuncia non ha mancato, peraltro, di evidenziare che possono formare oggetto della richiesta di accesso civico solo i documenti e i dati già in possesso della PA la quale, quindi, non è tenuta a raccogliere informazioni che non siano in suo possesso né a rielaborare le informazioni che detiene, per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato.

L'Ente, nella sua difesa, aveva evidenziato “*l'uso eccessivo e distorto, talvolta esasperato, dell'accesso civico fatto dal richiedente, rimarcando come l'esercizio distorto di tale istituto rischi di compromettere il buon andamento dell'amministrazione locale, chiamata ad evadere continue richieste di accesso civico, sino quasi a paralizzarne l'attività*”.

Il principio che si ricava dalla lettura della pronuncia è pertanto quello del divieto di atti emulativi, valevole come principio generale ed astratto dell'ordinamento, alla cui applicazione e ai cui effetti, tuttavia, non si sottraggono nemmeno le Pubbliche Amministrazioni, seppure lo stesso affondi le proprie radici nel diritto privato (art. 833 cod.

civ. secondo il quale il proprietario non può fare atti i quali non abbiano altro scopo che quello di nuocere o recare molestia ad altri).

La questione merita tuttavia una riflessione supplementare, in relazione alla distanza tra la ratio sottesa al nuovo accesso civico - che è quella, come noto, di consentire la massima conoscibilità e accessibilità da parte di chiunque, di dati, informazioni e documenti detenuti dalle P.A., allo scopo di promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, con i limiti di cui all'art. 5-*bis* del decreto 33/2013 - e le concrete difficoltà operative e applicative che quotidianamente attanagliano gli uffici pubblici. Come noto, a fronte della circostanza che la ratio conoscitiva estremamente ampia dell'accesso civico consentirebbe, almeno in astratto - sulla base del dato normativo - l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato (tale da non prevedere neppure il limite di cui all'art. 24, comma 3 della l. 241/90), per converso ANAC, nelle Linee Guida sui limiti all'accesso civico (del. 1309/2016), ha avuto modo di sottolineare che nei casi in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, che imponga un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione [13]. Non sfuggono, tuttavia, le difficoltà interpretative legate a locuzioni contenute nelle Linee Guida dal tenore di "numero manifestamente irragionevole di documenti" o "carico di lavoro tale da paralizzare, in modo sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione", posto che tali concetti non risultano ancorati ad elementi oggettivi che permettano di definire, ad esempio, quanti documenti rappresentino un "numero manifestamente irragionevole" [14].

Ed è la fattispecie trattata nella pronuncia, dalla cui lettura si evince la frequentissima ipotesi, nella pratica, di un richiedente, come si legge nella sentenza, che sia ***“persona nota alle amministrazioni locali e agli organi di stampa per la solerzia e lo scrupolo con cui è solito presentare plurime e meticolose istanze di accesso civico volte a conoscere, in ogni dettaglio, le modalità di allocazione delle risorse pubbliche in relazione alle più disparate iniziative o manifestazioni”***.

Come noto, a tentare di chiarire le difficoltà interpretative, è intervenuta la circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, recante l'“attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)”. La circolare ha chiarito che per definire il concetto di ragionevolezza, debbono essere considerati i seguenti criteri: *“- l'eventuale attività di elaborazione (ad es. oscuramento di dati personali) che l'amministrazione dovrebbe svolgere per rendere disponibili i dati e documenti richiesti; - le risorse interne che occorrerebbe impiegare per soddisfare la richiesta, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale; - la rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare. L'irragionevolezza della richiesta è manifesta soltanto quando è evidente che un'accurata trattazione della stessa comporterebbe per l'amministrazione un onere tale da compromettere il buon andamento della sua azione. Il carattere palese del pregiudizio serio e immediato al buon funzionamento dell'amministrazione va motivato in relazione ai criteri sopra indicati. Qualora tale pregiudizio sia riscontrabile, l'amministrazione, 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. Soltanto qualora il richiedente non intenda riformulare la richiesta entro i predetti limiti, il diniego potrebbe considerarsi fondato, ma nella motivazione del diniego l'amministrazione non dovrebbe limitarsi ad asserire genericamente la manifesta irragionevolezza della richiesta, bensì fornire una adeguata prova, in relazione agli elementi sopra richiamati, circa la manifesta irragionevolezza dell'onere che una accurata trattazione della domanda comporterebbe. I medesimi principi sono applicabili all'ipotesi in cui uno stesso soggetto (o una pluralità di soggetti riconducibili a un medesimo ente) proponga più domande entro un periodo di tempo limitato. In questo caso, l'amministrazione potrebbe valutare l'impatto cumulativo delle predette domande sul buon andamento della sua azione e, nel caso di manifesta irragionevolezza dell'onere complessivo che ne deriva, motivare il diniego nei termini sopra indicati. Se il medesimo richiedente ha già formulato una richiesta identica o sostanzialmente coincidente, l'amministrazione ha la facoltà di non rispondere alla nuova richiesta, a condizione che la precedente sia stata integralmente soddisfatta”*.

Sul piano pratico, tuttavia, non sembra di grande ausilio - per fronteggiare, come nel caso oggetto della sentenza, richieste di accesso “plurime e meticolose” avanzate da soggetti particolarmente solerti e scrupolosi nel voler

conoscere il positivo perseguimento delle funzioni istituzionali e l'utilizzo delle risorse pubbliche - il suggerimento fornito dalla Circolare di rallentare l'evasione della richiesta di accesso per contattare il richiedente al fine di delimitare correttamente o circostanziare la domanda. Non vi è chi non veda che l'accoglimento di tali suggerimenti, potrebbe avere effetti pregiudizievoli sul rispetto del decorso dei 30 giorni, posto che la circolare non chiarisce oltretutto se esso viene sospeso o interrotto, né come ci si debba comportare nel caso si debba operare l'invio della comunicazione ai controinteressati. Va sottolineato, peraltro, che la circolare della Funzione Pubblica, significativamente improntata ad uno spirito collaborativo, di dialogo e di supporto che la P.A. deve offrire nelle richieste di accesso civico, ha precisato che *“soltanto qualora il richiedente non intenda riformulare la richiesta entro i predetti limiti, il diniego potrebbe considerarsi fondato”*, onerando l'amministrazione di *“... fornire una adeguata prova... circa la manifesta irragionevolezza dell'onere che una accurata trattazione della domanda comporterebbe”*.

Vale la pena di sottolineare che il pregio della decisione del Tar Veneto appena riportata è stato quello di ritenere applicabile alle pubbliche amministrazioni un principio di diritto comune il quale, forse, potrebbe fungere da limite anche nei confronti dei cd. *“social watchdogs”*, ovvero giornalisti, organi di stampa o organizzazioni non governative (nei confronti delle cui domande di accesso, la citata circolare della Funzione Pubblica, raccomanda alle amministrazioni di verificare con la massima cura la veridicità e la attualità dei dati e dei documenti rilasciati, per evitare che il dibattito pubblico si fondi su informazioni non affidabili o non aggiornate).

## 5.2 Natura giuridica dell'accesso civico e sue finalità

Sull'argomento ha preso posizione, più volte, anche il Consiglio di Stato: con una prima sentenza [\[15\]](#), viene messo in evidenza che accesso documentale e accesso civico generalizzato sono situazioni giuridiche soggettive “strumentali” alla tutela, rispettivamente, di posizioni giuridiche sostanziali preesistenti e dello *status* di cittadino.

Quanto all'accesso ex L. 241/1990, si afferma che il termine “diritto di accesso” è utilizzato in senso *atecnico* *“in quanto è ben evidente la “strumentalità” dell'accesso collegato alla “tutela di situazioni giuridicamente rilevanti” ... Il diritto di accesso si presenta, dunque, come posizione strumentale riconosciuta ad un soggetto che sia già titolare di una diversa “situazione giuridicamente tutelata”, (diritto soggettivo o interesse legittimo, e, nei casi ammessi, esponenzialità di interessi collettivi o diffusi) e che abbia, in collegamento a quest'ultima, un interesse diretto, concreto ed attuale ad acquisire mediante accesso uno o più documenti amministrativi”*.

Ancora, il Consiglio di Stato precisa che la posizione giuridica soggettiva preesistente, a cui è strumentale, come detto, il diritto di accesso, non può essere individuata *tout court* in un autonomo *“diritto all'informazione”* (anche se ad esso si è riferita parte della giurisprudenza, attenuandone così ogni funzione strumentale alla tutela (giurisdizionale e non) di diritti soggettivi o di interessi legittimi), consistente in una posizione giuridicamente rilevante idonea a legittimare (non la tutela ma) la mera richiesta. Il diritto all'informazione, secondo il Consiglio di Stato, *“finisce inevitabilmente per collegarsi ad una precedente posizione giuridica o a uno status, all'esplicazione delle cui facoltà risulta strumentale”*: nella lettura datane nella pronuncia, il diritto all'informazione, quindi, è privo di una sua sostanziale autonomia, essendo pur sempre ricollegato a status e posizioni soggettive, alla cui affermazione e/o tutela strumentalmente si accompagna e, proprio perché è strumentale, non può costituire fondamento di un'altra posizione strumentale, quale è il diritto di accesso.

Prosegue il Consiglio di Stato sottolineando come le conclusioni tratte in tema di diritto di accesso, trovino conforto e risultino rafforzate dalla disciplina dell' “accesso civico a dati e documenti”, ex art. 5 d.lgs. n. 33/2013, di cui ricorda i commi 1 e 2: *“come la giurisprudenza ha già avuto modo di affermare (Cons. Stato, sez. VI, 20 novembre 2013 n. 5515), l'accesso civico disciplina situazioni non ampliative, né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli artt. 22 ss. l. n. 241/1990”*.

E giunge, infine a precisare che ***“mentre nel caso dell'accesso civico l'ordinamento giuridico conferisce ai cittadini una posizione strumentale ad uno status, onde consentire agli stessi una partecipazione attiva alla vita delle istituzioni, anche in funzione di lata vigilanza sul corretto funzionamento delle stesse (di modo che tale posizione non presuppone una preesistente situazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, ma, appunto, uno status); al contrario, il diritto di accesso disciplinato dalla l. n. 241/1990 appare oggi (così ulteriormente confermando le conclusioni dell'Adunanza Plenaria n. 6/2006) ancor più***

**chiaramente afferire strumentalmente alla titolarità di posizioni giuridiche sostanziali che – anche attraverso di esso – si intendono tutelare da parte del loro titolare”.**

Preme evidenziare che, secondo il Consiglio di Stato, l'accesso civico si caratterizza e trova una sua identità distinta dall'accesso documentale, proprio nel richiamo alla “partecipazione attiva alla vita delle istituzioni, anche in funzione di lata vigilanza sul corretto funzionamento delle stesse”. Questo non può avere altro significato che quello di far ritenere, *ad abundantiam*, che lo scopo di “*tutelare i diritti dei cittadini*” debba riferirsi ed essere collegato, necessariamente, allo *status* di cittadini, appunto, non avvicinandosi minimamente alla “tutela” della propria posizione giuridica soggettiva a cui è deputato l'accesso documentale.

Pertanto, non si può utilizzare l'accesso civico generalizzato per ottenere i risultati ostensivi realizzabili esclusivamente con l'accesso documentale. Ed in tal senso, si era espressa anche Anac nelle citate Linee Guida (cfr. nota 7), ove si legge che “*Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso 241 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 (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni*” (par. 2.3, pag. 7).

### **5.3 Il divieto di utilizzo dell'accesso civico per finalità egoistiche**

Altro arresto interessante è quello del Tar Veneto il quale ha evidenziato che “**L'accesso civico previsto e regolato dal dec. lgv. 33 del 2013, come modificato dal dec. lgv.n. 97 del 2016 non è un istituto giuridico che riconduce e assorbe ogni regolamentazione in materia di accesso a superamento anche dalla disciplina normativa dettata dalla legge 241 del 1990, essendo diversa la ratio e la finalità delle due normative.** Quella dettata dalla legge 241 del 1990 prevede e regola l'accesso agli atti amministrativi da parte di soggetti che abbiano un interesse personale e diretto alla conoscenza di atti in possesso di un'amministrazione pubblica al fine di meglio tutelare la loro personale posizione soggettiva ... Per tale accesso valgono i casi di esclusione previsti dall'art. 24 della legge 241 del 1990 e fra questi vi è la tutela della riservatezza. L'istituto dell'accesso civico risponde, invece, a esigenze diverse delineate chiaramente dall'art. 1 del dec. lgv n. 33 del 2013 laddove richiama i principi di trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. **Il riferimento ai cittadini e all'utilizzo delle risorse pubbliche evidenzia la diversa caratterizzazione dell'interesse generale e per questo non soggetto ad alcuna formalità motivazionale, rispetto a quello personale.** Ciò è meglio chiarito dal riferimento all'obbligo della pubblicazione nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni stesse con particolare riferimento alle risorse pubbliche (art. 4 bis). In tale specifica ratio e connotazione vanno letti i casi di esclusione regolati dall'art. 5 bis nel quale, non a caso al 1° comma, si fa riferimento, come limiti all'accesso civico, esclusivamente agli interessi pubblici specificamente indicati e quelli a tutela di peculiari interessi privati che il comma 2° individua e tra questi la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina vigente in materia e che il comma 3° ribadisce con riferimento all'art. 24 della legge 241 del 1990, a conferma di quanto prima detto sulla netta distinzione esistente fra l'accesso civico e l'ordinario accesso agli atti. **In sostanza, l'accesso civico non può essere utilizzato per superare, in particolare in materia di interessi personali e dei principi della riservatezza, i limiti imposti dalla legge 241 del 1990**” [16].

Viene chiaramente espresso, anche in questo caso, nella sostanza, il divieto di utilizzazione dell'accesso civico generalizzato per fini propri, individuali ed egoistici riconducibili a quelli della Legge 241/1990.

### **5.4 La conseguente distinzione tra profondità dell'accesso documentale e dell'accesso civico**

Ancora, il Consiglio di Stato, nella recentissima sentenza n. 651/2018 [17], ha sottolineato che “*Appare evidente che il legislatore, pur introducendo nel 2016 (l. 25 maggio 2016, n. 97) il nuovo istituto dell'accesso civico*

*“generalizzato”, espressamente volto a consentire l’accesso di chiunque a documenti e dati detenuti dai soggetti indicati nel neo introdotto art. 2-bis d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e quindi permettendo per la prima volta l’accesso (ai fini di un controllo) diffuso alla documentazione in possesso delle amministrazioni (e degli altri soggetti indicati nella norma appena citata) e privo di un manifesto interesse da parte dell’accedente, ha però voluto tutelare interessi pubblici ed interessi privati che potessero esser messi in pericolo dall’accesso indiscriminato. Il legislatore ha quindi operato per un verso mitigando la possibilità di conoscenza integrale ed indistinta dei documenti detenuti dall’ente introducendo dei limiti all’ampio accesso (art. 5- bis, commi 1 e 2, d.lgs. 33/2013) e, per altro verso, mantenendo in vita l’istituto dell’accesso ai documenti amministrativi e la propria disciplina speciale dettata dalla l. 241/1990 (evitando accuratamente di novellare la benché minima previsione contenuta nelle disposizioni da essa recate), anche con riferimento ai rigorosi presupposti dell’ostensione, sia sotto il versante della dimostrazione della legittimazione e dell’interesse in capo al richiedente sia sotto il versante dell’inammissibilità delle richieste volte ad ottenere un accesso diffuso... **Può affermarsi dunque che, anche dopo l’entrata in vigore delle norme che disciplinano l’accesso civico “generalizzato”, permane un settore “a limitata accessibilità”, nel quale continuano ad applicarsi le più rigorose norme della l. 241/1990. In altri termini, se è vero che ormai è legislativamente consentito a chiunque di conoscere ogni tipo di documento o di dato detenuto da una pubblica amministrazione (oltre a quelli acquisibili dal sito web dell’ente, in quanto obbligatoriamente pubblicabili), nello stesso tempo, qualora la tipologia di dato o di documento non possa essere resa nota per il pericolo che ne provocherebbe la conoscenza indiscriminata, mettendo a repentaglio interessi pubblici ovvero privati, l’ostensione di quel dato e documento sarà resa possibile solo in favore di una ristretta cerchia di interessati (tranne nelle ipotesi in cui è legislativamente escluso l’accesso documentale) secondo le tradizionali e più restrittive regole recate dalla l. 241/1990”.***

Principi analoghi a quelli sopra riportati vengono esposti ancora una volta, tra i vari, dal Tar Veneto (sent. 171/2018 del 15 febbraio 2018), dal Tar Campania – Salerno (sent. n. 278/2018 del 21 febbraio 2018) e dal Tar Lazio (sent. n. 2628/2018 pubblicata l’8 marzo 2018) secondo cui: *“l’accesso agli atti di cui alla l. n. 241/1990 e l’accesso civico” (generalizzato e non), operino sulla base di norme e presupposti diversi, dato che, nel primo caso, la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti, mentre, nel secondo caso, 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 e diffusione di dati, documenti e informazioni (T.A.R. Lazio, Sez. III Bis, 21.3.17, n. 3742); Considerato che, nel caso di specie, il ricorrente ha chiaramente agito non “uti cives” ma per ottenere l’accesso agli atti ai sensi della l.n. 241/90...”.*

## **6. Conclusioni finali**

A seguito dell’excursus sin qui operato, pare delinearci, riassuntivamente, una decisa presa di posizione di giurisprudenza e Garante nel senso di intendere definitivamente l’accesso civico generalizzato ex art. 5, comma 2 del d.lgs. 33/2013, come istituto completamente diverso dall’accesso documentale di cui alla Legge 241/1990: e ciò, non solo per il differente – inferiore – grado di profondità documentale che il primo può raggiungere rispetto al secondo, ma – anche e soprattutto – per le finalità (e conseguenti limiti). In altri termini, con l’accesso civico generalizzato, il richiedente, in funzione del proprio *status* di cittadino, può perseguire solamente gli scopi chiaramente indicati dall’art. 1, comma 1 e dall’art. 5, comma 2, più volte sopra riportati; ove, per contro, e soprattutto qualora ciò sia evidenziato dall’opposizione dei controinteressati [18], appaia indubitabile che gli scopi sono individuali, privati, egoistici, l’istanza ostensiva avanzata ai sensi dell’art. 5, comma 2, deve essere respinta (salvo, chiaramente, che non vi sia alcun problema di compatibilità con la riservatezza di terzi). La valorizzazione del profilo dell’interesse appare quindi il criterio decisivo per tracciare l’*actio finium regundorum* tra accesso documentale nei confronti dell’accesso civico, recuperando, ad altri scopi, la delimitazione posta originariamente, come detto, dalla normativa di delega.

Sotto il profilo considerato, è agevole osservare come le pubbliche amministrazioni siano onerate di valutazioni assai complicate, e cariche di responsabilità, nel qualificare la domanda ostensiva: in primo luogo, nel comprendere se i documenti richiesti con l’accesso civico generalizzato possano arrecare pregiudizio ad un eventuale controinteressato [19].

In secondo luogo, le valutazioni che precedono gettano indubbiamente luce sulle specifiche complicazioni procedurali che gravano sulle Amministrazioni in occasione della successiva disamina causata dalla eventuale

opposizione dello stesso controinteressato.

L'auspicio finale è, quindi, che le brevi note che precedono consentano – sia pure con le inevitabili, dovute approssimazioni – di ausiliare lo scrutinio di chi è chiamato a valutare se e quando la richiesta di accesso possa essere considerata pretestuosa e quando, per contro, fondata.

-----  
[1] Cfr. art. 2-bis, D.Lgs. 33/2013 per una miglior individuazione dei soggetti tenuti a consentire l'accesso civico generalizzato).

[2] Legge 6 novembre 2012, n. 190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, art. 1, comma 35: Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l' integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) ricognizione e coordinamento delle disposizioni che prevedono obblighi di pubblicità a carico delle amministrazioni pubbliche; b) previsione di forme di pubblicità sia in ordine all' uso delle risorse pubbliche sia in ordine allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative; c) precisazione degli obblighi di pubblicità di dati relativi ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale. Le dichiarazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria di cui alla lettera a) devono concernere almeno la situazione patrimoniale complessiva del titolare al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado di parentela, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica; d) ampliamento delle ipotesi di pubblicità, mediante pubblicazione nei siti web istituzionali, di informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sia con riferimento a quelli che comportano funzioni di amministrazione e gestione, sia con riferimento agli incarichi di responsabilità degli uffici di diretta collaborazione; e) definizione di categorie di informazioni che le amministrazioni devono pubblicare e delle modalità di elaborazione dei relativi formati; f) obbligo di pubblicare tutti gli atti, i documenti e le informazioni di cui al presente comma anche in formato elettronico elaborabile e in formati di dati aperti. Per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in formati non proprietari, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici e la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità; g) individuazione, anche mediante integrazione e coordinamento della disciplina vigente, della durata e dei termini di aggiornamento per ciascuna pubblicazione obbligatoria; h) individuazione, anche mediante revisione e integrazione della disciplina vigente, delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

[3] Art. 76 della Costituzione: l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti. Art. 77, comma 1 della Costituzione: Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

[4] Corte Costituzionale, sentenza n. 10 del 30 gennaio 2018

[5] Si ricorda che, ai sensi dei commi 7 e 8 (nonché 9) dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, il Garante deve essere obbligatoriamente interpellato dal RPCT o dal difensore civico, nel caso in cui l'accesso sia stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'art. 5-bis, comma 2, lett. a) del medesimo decreto legislativo (in sostanza per la tutela della protezione dei dati personali).

[6] Registro dei provvedimenti n. 360 del 10 agosto, n. 361 del 18 agosto e n. 364 del 1 settembre 2017 (rispettivamente doc. web. n. 6969290, n. 6969198 e n. 6979959).

[7] “Le informazioni e i dati, anche di carattere personale, da presentare all'ente competente e contenuti nei

predetti titoli abilitativi edilizi (CILA e SCIA) sono molteplici e di diverso genere e natura: nominativi, data e luogo di nascita, codici fiscali, residenza, e-mail, p.e.c., numeri di telefono fisso e cellulare riferiti al/i titolare/i dell'intervento in qualità di proprietario, comproprietario, usufruttuario, amministratore di condominio o dei loro rappresentanti; a informazioni sulla tipologia di intervento; alla data di inizio e di fine dello stesso; all'ubicazione, dati catastali e destinazione d'uso dell'immobile oggetto dell'intervento edilizio; al carattere oneroso o gratuito dell'intervento con allegata eventuale ricevuta dei versamenti effettuati; all'entità presunta del cantiere; ai dati dei tecnici incaricati (direttori dei lavori e altri tecnici) e dell'impresa esecutrice dei lavori (riportati nell'allegato «soggetti coinvolti»); nonché, fra l'altro, al prospetto di calcolo preventivo del contributo di costruzione e agli elaborati grafici dello stato di fatto e progetto (come allegati)” (Provvedimento n. 360 del 10 agosto 2017 cit.).

[8] Anac, delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 – 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. 33/2012

[9] Linee Guida cit., par. 8.1.

[10] Registro dei provvedimenti n. 566 del 29 dicembre 2017, doc. web n. 7658205.

[11] Registro dei provvedimenti n. 25 del 18 gennaio 2018, doc. web n. 7688896.

[12] Sia consentito il rinvio a *“Istanze ostensive "plurime e meticolose": i limiti del diritto di accesso civico”*, di T. Tessaro e M. Bertin, La Gazzetta degli enti locali, 1 agosto 2017.

[13] ANAC precisa poi che per informazioni si considerano le rielaborazioni di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti: dato che la richiesta di accesso civico generalizzato riguarda i dati e i documenti detenuti dalle P.A., resta escluso che l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso. (del. 1309/2016, pag. 9; lo stesso concetto è poi ripreso al paragrafo 5 della Guida operativa all'accesso civico, allegato alla citata delibera).

[14] Cfr. par. 3, a proposito della c.d. richieste massive.

[15] Consiglio di Stato, Sez. IV giurisd., sent. n. 3461/2017, pubblicata il 13 luglio 2017, con la giurisprudenza lì richiamata.

[16] Tar Veneto, sent. n. 463/2017, pubblicata il 10 maggio 2017.

[17] Pubblicata il 31 gennaio 2018.

[18] Va detto che Anac, nelle Linee Guida, ha precisato che “devono essere tenute in considerazione le motivazioni addotte dal soggetto controinteressato, che deve essere obbligatoriamente interpellato dall'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d. lgs. n. 33/2013. Tali motivazioni costituiscono un indice della sussistenza di un pregiudizio concreto, la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato” (par. 8.1, pag. 21).

[19] Non sfugge invero che, dal testo dell'art. 5, comma 5, appare evidente che la presenza dei controinteressati non è, per così dire automatica, ma deve essere riconosciuta da chi procede all'istruzione del procedimento.