GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

L’esercizio “temperato” dell’accesso civico generalizzato tra esigenze di trasparenza amministrativa e protezione dei dati personali

Nota a T.A.R. Lazio, Roma, Sez. V-*bis*, 4 giugno 2026, n. 10273

di Michele Ricciardo Calderaro

18 novembre 2026

Sommario: 1. Il caso di specie: accesso civico generalizzato ed Autorità Garante per la protezione dei dati personali. – 2. L’accesso civico generalizzato ed i relativi limiti. Right to know, protezione dei dati personali e “richieste massive” – 3. L’esercizio “temperato” del diritto di accesso civico generalizzato. – 4. I limiti dell’accesso civico generalizzato con riferimento alle procedure concorsuali. – 5. Considerazioni conclusive. Il principio di proporzionalità quale criterio per l’esercizio “temperato” dell’accesso civico generalizzato

1. Il caso di specie: accesso civico generalizzato ed Autorità Garante per la protezione dei dati personali

La sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, Sez. V-*bis*, 4 giugno 2026, n. 10273, qui in commento, affronta un tema particolarmente periglioso, ovvero quello concernente la delimitazione del perimetro dell’accesso civico generalizzato allorquando la richiesta conoscitiva del privato investa simultaneamente profili che possono entrare in contrapposizione quali la conoscenza relativa all’utilizzo delle risorse pubbliche, la protezione dei dati personali dei terzi e il rischio che l’istanza si traduca in un onere organizzativo sproporzionato ed eccessivamente oneroso per l’Amministrazione.

La pronunzia si inserisce nel progressivo sviluppo della giurisprudenza amministrativa successiva alla sentenza dell’Adunanza plenaria n. 10 del 2020**[2]**, presentando, tuttavia, un significativo elemento di novità, poiché tenta di individuare un punto di equilibrio tra interessi contrapposti mediante l’individuazione di una modalità “temperata” di ostensione, alternativa sia al diniego totale che all’accesso integrale.

La controversia alla base di quest’arresto giurisprudenziale ha per oggetto una serie di istanze di accesso civico generalizzato presentate da una giornalista di una nota trasmissione televisiva nei confronti del Garante per la protezione dei dati personali**[3]**.

Le richieste erano motivate dall’interesse della collettività a verificare l’utilizzo delle risorse pubbliche da parte dell’Autorità indipendente e, più in generale, dall’esigenza di assicurare la massima trasparenza dell’attività amministrativa.

La prima istanza, formulata ai sensi dell’art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013, aveva un contenuto particolarmente ampio sia sotto il profilo oggettivo che sotto quello temporale. La ricorrente domandava infatti l’accesso a tre distinte categorie di documenti.

In primo luogo, si richiedeva l’accesso a tutta la documentazione concernente le spese sostenute, nel periodo compreso tra settembre 2020 e giugno 2025, dal Presidente del Garante, dagli altri componenti del Collegio e dal Segretario generale, con riferimento alle missioni, ai viaggi di servizio, ai pernottamenti, ai pasti, all’utilizzo dell’autovettura di servizio, agli immobili eventualmente utilizzati e ad ogni ulteriore voce di spesa sostenuta con fondi pubblici.

L’istanza era volta, inoltre, ad ottenere tutta la documentazione amministrativa relativa ai regolamenti interni che dettano la disciplina di tali spese e delle modalità di utilizzo delle autovetture di servizio.

In secondo luogo, la giornalista domandava l’accesso integrale alla documentazione relativa a tre differenti procedure concorsuali bandite dal Garante, concernenti rispettivamente il reclutamento di dirigenti, funzionari e personale operativo. Si richiedevano non soltanto i

verbali delle commissioni esaminatrici, ma anche ogni documento interno, relazione istruttoria, scheda di valutazione e atto comunque riconducibile allo svolgimento delle procedure selettive.

Infine, con questa istanza si richiedeva l’ostensione di tutti i contratti di consulenza e di collaborazione conferiti dall’Autorità, unitamente alla documentazione relativa alle attività concretamente svolte dai consulenti.

Con un primo provvedimento il Garante accoglieva soltanto parzialmente l’istanza.

L’Autorità, in questo modo, decideva di porre a disposizione una serie di elaborazioni statistiche e tabelle riepilogative concernenti le spese sostenute dai componenti del Collegio e dal personale dirigente, pur precisando che tale attività eccedeva gli obblighi derivanti dalla disciplina dell’accesso civico generalizzato.

Secondo il Garante, d’altronde, la disciplina prevista dal d.lgs. n. 33/2013 non impone alle Amministrazioni di creare nuovi documenti o di procedere ad attività di elaborazione dei dati già detenuti; tuttavia, nel caso di specie, si era ritenuto opportuno predisporre una rappresentazione sintetica delle spese sostenute, al fine di prevenire possibili ricostruzioni inesatte in merito all’utilizzo delle risorse pubbliche.

Contestualmente, tuttavia, l’Amministrazione negava l’accesso alla restante documentazione analitica richiesta.

Con riferimento alle spese sostenute dagli organi dell’Autorità, il diniego era motivato principalmente in ragione della natura “massiva” della richiesta.

Il Garante osservava come l’istanza investisse un arco temporale di quasi cinque anni e comprendesse una quantità estremamente elevata di documenti, tale da comportare un’attività istruttoria incompatibile con il regolare svolgimento delle funzioni istituzionali.

Quanto alla documentazione relativa ai concorsi pubblici, il Garante, invece, consentiva l’accesso ai verbali delle commissioni, ma esclusivamente previo oscuramento dei dati personali riferibili ai candidati partecipanti alle procedure selettive.

La ricorrente impugnava questo provvedimento dinnanzi al T.A.R. Lazio, Roma, sostenendo che la trasmissione di dati meramente aggregati fosse del tutto insufficiente a soddisfare le finalità proprie dell’accesso civico generalizzato.

Secondo la prospettazione difensiva, dunque, soltanto la conoscenza analitica della documentazione contabile avrebbe consentito di verificare concretamente la correttezza

dell’utilizzo delle risorse pubbliche da parte dei vertici dell’Autorità Garante.

Parallelamente al ricorso già proposto, la giornalista presentava una seconda istanza di accesso, significativamente più circoscritta rispetto alla precedente.

La nuova domanda limitava l’arco temporale dei documenti richiesti al solo anno 2024 e restringeva anche l’oggetto della richiesta, concentrandosi sulle spese sostenute mediante carte di credito istituzionali, sui rimborsi riconosciuti ai componenti del Collegio, sull’utilizzo dell’autovettura di servizio, su alcune specifiche missioni istituzionali e sulla documentazione relativa ai concorsi pubblici.

Anche questa seconda istanza veniva tuttavia respinta dal Garante, che richiamava sostanzialmente le medesime motivazioni già poste a fondamento del precedente diniego, insistendo sia sulla natura eccessivamente gravosa della richiesta sia sulla necessità di tutelare la riservatezza dei soggetti coinvolti.

Nel corso del giudizio interveniva però un ulteriore sviluppo procedimentale.

Il Garante, esercitando il proprio potere di autotutela, riesaminava la seconda istanza di accesso, modificando parzialmente la propria precedente posizione.

In particolare, l’Autorità decideva di consentire l’ostensione degli estratti conto delle carte di credito istituzionali intestate al Presidente, ai componenti del Collegio e al Segretario generale, oscurando al contempo ogni elemento analitico relativo alle singole operazioni e limitandosi ad indicare gli importi complessivamente spesi nei diversi mesi dell’anno.

Per il resto, il diniego veniva confermato, fondandosi su due autonome motivazioni.

Da un lato, il Garante riteneva che l’ostensione analitica delle singole spese avrebbe determinato un concreto pregiudizio alla protezione dei dati personali, consentendo la ricostruzione delle abitudini di vita dei soggetti interessati.

Dall’altro lato, l’Autorità ribadiva che la quantità della documentazione richiesta avrebbe imposto un’attività di selezione, verifica e oscuramento dei dati personali incompatibile con il principio costituzionale di buon andamento dell’Amministrazione di cui all’art. 97 Cost**[4]**.

Ricostruita così la fattispecie, il T.A.R. Lazio affronta preliminarmente alcune questioni processuali, dichiarando improcedibile il primo ricorso per motivi aggiunti, poiché il provvedimento di riesame aveva integralmente sostituito il precedente diniego relativo alla seconda istanza di accesso.

Permanevano invece l’interesse alla decisione sul ricorso introduttivo e sul secondo ricorso per motivi aggiunti, concernente il provvedimento di riesame adottato dal Garante.

Nel merito, la pronunzia distingue nettamente le diverse categorie di documenti richiesti.

Per quanto riguarda la prima istanza, relativa all’intero quinquennio 2020-2025, la sentenza che si commenta ritiene legittimo il diniego opposto dal Garante, valorizzando la natura manifestamente “massiva” della richiesta e il conseguente rischio di compromettere il corretto funzionamento dell’apparato amministrativo.

Diversamente, con riferimento alla seconda istanza, limitata al solo anno 2024, il T.A.R. Lazio giunge ad una conclusione parzialmente favorevole alla ricorrente.

Difatti, la sentenza respinge le censure concernenti l’accesso integrale alla documentazione concorsuale, ritenendo prevalente la tutela dei dati personali dei candidati, e conferma altresì la legittimità del diniego relativo al diario di utilizzo dell’autovettura di servizio, sul presupposto che questo documento non fosse materialmente detenuto dall’Autorità**[5]**.

Accoglie invece, sia pur entro limiti rigorosamente definiti, le doglianze concernenti la documentazione relativa alle spese sostenute dai vertici del Garante.

Secondo il giudice amministrativo, la semplice trasmissione di dati aggregati mensili non consente un controllo effettivo sull’utilizzo delle risorse pubbliche, ma, al contempo, neppure può ritenersi ammissibile una forma di accesso indiscriminato all’intera documentazione giustificativa delle singole spese, poiché una simile soluzione comporterebbe un sacrificio eccessivo sia della riservatezza sia del buon andamento dell’azione amministrativa.

È proprio in relazione a questo profilo che la pronunzia assume un particolare rilievo.

Il T.A.R. Lazio individua una soluzione intermedia o “temperata”, ordinando all’Amministrazione di consentire l’accesso ai registri contabili, o comunque alle evidenze documentali già esistenti, dai quali risultino i movimenti in uscita relativi alle spese sostenute mediante fondi pubblici, con l’indicazione dell’importo e della causale sintetica di ciascuna operazione, previo oscuramento dei dati personali non indispensabili.

L’elemento innovativo della pronunzia consiste, pertanto, nell’affermare che il bilanciamento tra trasparenza, riservatezza e buon andamento**[6]** non deve necessariamente risolversi nell’alternativa secca tra accoglimento o rigetto dell’istanza, ma può essere realizzato mediante la costruzione giudiziale di una modalità di ostensione graduata e proporzionata agli interessi coinvolti.

È proprio quest’impostazione a costituire il nucleo teorico del *decisum* del giudice amministrativo su cui occorre soffermarsi.

2. L’accesso civico generalizzato ed i relativi limiti. Right to know, protezione dei dati personali e “richieste massive”

Prima di affrontare le specifiche questioni poste dalla controversia, occorre ricostruire correttamente il quadro normativo e giurisprudenziale dell’accesso civico generalizzato, ripercorrendo l’evoluzione che quest’istituto ha conosciuto nell’ordinamento italiano.

Come ricordato altresì dal T.A.R. Lazio, l’accesso civico generalizzato rappresenta la “terza generazione” del diritto di accesso**[7]**, dopo quello documentale o procedimentale di cui alla legge n. 241/1990**[8]** e quello civico semplice di cui all’originaria formulazione del d.lgs. n. 33/2013**[9]**.

L’evoluzione si sviluppa lungo una direttrice oramai consolidata nella giurisprudenza amministrativa**[10]**: dall’accesso documentale disciplinato dalla legge n. 241/1990, fondato sulla titolarità di una posizione giuridica qualificata**[11]**, si passa dapprima all’accesso civico semplice, limitato ai dati delle Amministrazioni soggetti a pubblicazione obbligatoria**[12]**, per approdare da ultimo all’accesso civico generalizzato introdotto dal d.lgs. n. 97/2016 e caratterizzato dalla possibilità, riconosciuta a chiunque, di accedere a dati e documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria**[13]**.

Come è noto, quest’evoluzione riflette il progressivo passaggio da una concezione dell’accesso quale strumento funzionale alla tutela di situazioni giuridiche soggettive**[14]** ad una prospettiva profondamente diversa, nella quale la conoscenza dell’attività amministrativa diviene essa stessa un valore autonomo dell’ordinamento democratico.

In questo quadro, l’accesso civico generalizzato, previsto dall’art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013, così come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, si aggiunge all’accesso civico c.d. semplice di cui al comma 1 dello stesso articolo, in quanto consente a “chiunque” di accedere a dati e documenti, detenuti dalle Amministrazioni, anche “ulteriori” (diversamente dall’accesso civico semplice) rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, e ciò «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».

Esso non è sottoposto a limiti quanto a legittimazione soggettiva, né ad oneri di motivazione, non richiedendo neanche la titolarità in capo all’istante di un interesse specifico[15].

Questa tipologia di accesso si traduce nel diritto della persona a ricercare informazioni, inteso quale diritto che consente la partecipazione al dibattito pubblico[16], e di conoscere i dati e gli atti delle Amministrazioni al fine di rendere possibile quel controllo “democratico”[17] che l’istituto intende perseguire.

In tale prospettiva è stato correttamente osservato che «la conoscenza dei documenti, dei dati e delle informazioni amministrative consente, infatti, la partecipazione alla vita di una comunità, la vicinanza tra governanti e governati, il consapevole processo di responsabilizzazione (*accountability*) della classe politica e dirigente del Paese»[18].

La trasparenza non costituisce più soltanto una tecnica procedimentale di garanzia del singolo interessato, ma assume la funzione di favorire forme diffuse di controllo sull’esercizio del potere pubblico e sull’utilizzo delle risorse collettive[19].

È proprio questa trasformazione culturale che ha indotto a parlare al riguardo di passaggio dal paradigma del “*need to know*”, tipico dell’accesso documentale, a quello del “*right to know*”.

Sotto questo profilo, la pronunzia si colloca nel solco della più recente elaborazione giurisprudenziale che tende a valorizzare il fondamento costituzionale ed europeo dell’accesso civico generalizzato.

Il giudice amministrativo richiama, difatti, gli artt. 1, 2, 97 e 117 Cost., l’art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea[20] nonché l’art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, osservando come il diritto di ricevere informazioni costituisca oggigiorno una componente essenziale della libertà di espressione e del principio democratico.

La trasparenza viene così presentata come strumento funzionale non soltanto alla partecipazione dei cittadini[21], ma anche alla realizzazione dell’*accountability* delle Amministrazioni, intesa quale responsabilizzazione continua dell’azione amministrativa nei confronti della collettività.

Si tratta di un’impostazione ormai consolidata, che trova le proprie radici sia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo sia nella progressiva diffusione, anche negli ordinamenti continentali, dei modelli ispirati al *Freedom of Information Act* (FOIA) di matrice statunitense[22].

La pronunzia si muove pertanto all’interno di una “nuova” concezione di trasparenza amministrativa che non è certamente limitata soltanto alla funzione di prevenzione della corruzione[23], risultando invece estesa alla più ampia esigenza di consentire un controllo democratico sull’esercizio delle funzioni pubbliche[24].

Tuttavia, proprio perché il diritto di accesso civico generalizzato assume un’estensione così ampia, il legislatore nazionale ha ritenuto necessario predisporre un articolato sistema di limiti, oggi disciplinato dall’art. 5-*bis* del d.lgs. n. 33/2013.

È su questo terreno che la ricostruzione del T.A.R. Lazio assume particolare rilievo.

La sentenza ribadisce, difatti, la distinzione, oramai classica, tra eccezioni assolute ed eccezioni relative all’accesso, con la conseguenza che al loro ricorrere le Amministrazioni devono (nel primo caso) o possono (nel secondo) rifiutare l’accesso[25].

Le prime operano automaticamente ogniqualvolta sussistano specifici divieti normativi di divulgazione, primariamente disciplinati al comma 3 dell’art. 5-*bis*, a norma del quale l’accesso «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».

Le eccezioni relative, invece, richiedono una valutazione discrezionale che l’Amministrazione deve basare sulla verifica del concreto pregiudizio che l’ostensione potrebbe arrecare agli interessi pubblici o privati individuati dal legislatore.

In altri termini, in questi casi il legislatore non opera, come nelle ipotesi delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all’accesso civico generalizzato, ma rinvia ad un’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 altrettanti qualificati interessi tutelati dall’ordinamento[26].

L’Amministrazione, pertanto, una volta accertata l’assenza di eccezioni assolute, deve verificare se l’ostensione degli atti possa comunque determinare un pericolo di concreto pregiudizio agli interessi opposti indicati dal legislatore[27]; ne consegue che gli interessi-limite di cui ai commi 1 e 2 dell’art. 5-*bis*, d.lgs. n. 33/2013 costituiscono oggetto di una valutazione ad “alto tasso di discrezionalità”[28].

Tra questi, con specifico riferimento agli interessi privati individuati dal legislatore che possono costituire motivi ostativi all’accesso civico generalizzato, assume particolare rilievo, nella vicenda in esame, la protezione dei dati personali[29]prevista dall’art. 5-*bis*, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 33/2013.

Il T.A.R. Lazio insiste correttamente sul fatto che il legislatore non ha configurato la tutela della riservatezza quale limite assoluto all’accesso civico[30], ma ha imposto all’Amministrazione un’attività di ponderazione tra interessi contrapposti[31], da svolgersi attraverso il criterio del “pregiudizio concreto”.

La conseguenza è che il semplice coinvolgimento di dati personali non può mai giustificare automaticamente il rigetto dell’istanza ostensiva, dovendo invece l’Amministrazione dimostrare in quale misura la divulgazione dei documenti richiesti sia concretamente idonea a compromettere la tutela della riservatezza dei soggetti interessati.

È proprio quest’impostazione che differenzia profondamente l’accesso civico generalizzato dalle tradizionali ipotesi ostative all’accesso costituite dalle svariate fattispecie di segreto amministrativo[32], fondate invece su divieti predeterminati dal legislatore.

Oltre a ciò, vi è un altro profilo della pronunzia in commento particolarmente interessante, che concerne un diverso limite all’accesso, destinato ad assumere un ruolo sempre più rilevante nella prassi applicativa del c.d. FOIA italiano.

Il T.A.R. Lazio, al riguardo, richiama l’orientamento giurisprudenziale concernente le c.d. “richieste massive”, ossia quelle domande di accesso che, per quantità dei documenti richiesti o per complessità dell’attività necessaria a renderli ostensibili, rischiano di compromettere il regolare funzionamento dell’Amministrazione.

Sul punto il giudice amministrativo rammenta espressamente sia la circolare FOIA n. 2 del 2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione[33] sia l’Adunanza plenaria n. 10 del 2020, ricordando come l’accesso civico generalizzato possa essere legittimamente negato quando l’istanza comporti un carico organizzativo per l’Amministrazione manifestamente sproporzionato, tale da incidere sul principio costituzionale del buon andamento.

Si può trattare di «richieste massive uniche[34] […], contenenti un numero cospicuo di dati o di documenti, o [di] richieste massive plurime, che pervengono in un arco temporale limitato e da parte dello stesso richiedente o da parte di più richiedenti ma comunque riconducibili ad uno stesso centro di interessi[35]; [nonché, di] richieste vessatorie o pretestuose, dettate dal solo intento emulativo, da valutarsi ovviamente in base a parametri oggettivi»[36].

Questa ricostruzione, pur essendo oramai propria della giurisprudenza amministrativa[37], continua a porre rilevanti questioni sistematiche.

L’espressione “richiesta massiva”, difatti, non compare nel testo dell’art. 5-*bis*, d.lgs. n. 33/2013, ma costituisce una categoria giuridica che trova la propria regolazione, in particolar modo, nell’elaborazione pretoria[38].

Si tratta di una categoria che è stata introdotta con l’intento di evitare che l’accesso civico generalizzato si trasformi in uno strumento capace di paralizzare l’attività amministrativa mediante richieste indiscriminatamente estese[39].

Si è dinnanzi, in altri termini, ad un limite costruito attraverso un’interpretazione sistematica del principio di buon andamento sancito dall’art. 97 Cost., piuttosto che mediante un’espressa previsione normativa.

Proprio questa origine pretoria rende particolarmente delicata la definizione dei confini applicativi della categoria[40].

Se infatti è evidente che l’accesso civico generalizzato non possa imporre attività istruttorie irragionevoli o incompatibili con l’ordinario funzionamento degli uffici, è altrettanto vero che un utilizzo eccessivamente estensivo della nozione di “richiesta massiva” rischierebbe di svuotare di contenuto il modello di trasparenza introdotto dal legislatore del 2016.

Non è un caso che la stessa circolare FOIA del Ministro, richiamata dalla sentenza, precisi come tale limite debba essere interpretato in senso rigorosamente restrittivo e possa operare soltanto in presenza di un’effettiva interferenza con il principio di buon andamento dell’Amministrazione.

In questa prospettiva, il semplice numero dei documenti richiesti non dovrebbe essere di per sé sufficiente a giustificare il diniego, dovendo piuttosto l’Amministrazione dimostrare concretamente l’impossibilità, dal punto di vista organizzativo, di soddisfare la richiesta.

È proprio questo il punto sul quale, come si vedrà, la sentenza sviluppa il proprio contributo maggiormente innovativo.

Il T.A.R. Lazio non si limita a verificare se l’istanza sia o meno “massiva”, ma tenta di superare la tradizionale alternativa tra accoglimento e rigetto attraverso l’individuazione di una diversa modalità di esercizio dell’accesso, fondata sul principio di proporzionalità.

Su tale aspetto, pertanto, è necessario ora soffermarsi.

3. L’esercizio “temperato” del diritto di accesso civico generalizzato

Se la ricostruzione dell’istituto e dei suoi limiti si colloca nel solco dell’orientamento oramai consolidato in materia di accesso civico generalizzato, è nella soluzione concretamente adottata dal T.A.R. Lazio che la pronunzia, come anticipato, rivela il proprio profilo più interessante.

Il giudice amministrativo non si limita ad applicare i tradizionali criteri di bilanciamento tra trasparenza, protezione dei dati personali e buon andamento dell’Amministrazione, ma individua una modalità di esercizio dell’accesso che si pone a metà strada tra il diniego totale e l’ostensione integrale della documentazione richiesta.

Il punto di partenza della logica seguita dal giudice amministrativo è rappresentato da una constatazione tanto lampante quanto significativa.

Secondo il T.A.R. Lazio, la soluzione adottata dal Garante, consistente nella trasmissione di dati aggregati mensili relativi alle spese sostenute mediante carte di credito istituzionali, non è idonea a realizzare le finalità proprie dell’accesso civico generalizzato.

L’art. 5, d.lgs. n. 33/2013, d’altronde, non mira semplicemente a consentire una conoscenza statistica dell’attività amministrativa, bensì a rendere possibile un controllo effettivo sull’utilizzo delle risorse pubbliche**[41]**.

Così, dati esclusivamente aggregati, privi di qualsiasi indicazione circa la natura delle singole operazioni, non permettono di verificare se le spese siano state effettuate nell’interesse dell’Amministrazione, se rispettino la disciplina normativa o se presentino eventuali profili di anomalia.

Il T.A.R. osserva, inoltre, che questa rappresentazione risulta addirittura incompleta, poiché prende in considerazione soltanto le spese effettuate mediante carte di credito istituzionali, lasciando fuori tutte quelle anticipate personalmente dagli interessati e successivamente rimborsate dall’Amministrazione.

Ne deriva una rappresentazione inevitabilmente parziale dell’utilizzo delle risorse pubbliche, incompatibile con la funzione di controllo diffuso che caratterizza l’accesso civico generalizzato.

Da tale premessa, tuttavia, il T.A.R. Lazio non giunge alla conseguenza dell’integrale accoglimento della domanda giudiziale e del conseguente annullamento del provvedimento del Garante.

Il giudice amministrativo afferma, difatti, il principio secondo cui questa tipologia di accesso non può trasformarsi in uno strumento di “controllo ispettivo generalizzato” dell’organizzazione e dell’attività amministrativa.

L’espressione utilizzata è particolarmente significativa.

Secondo il giudice amministrativo, l’accesso civico generalizzato non può essere utilizzato per realizzare una forma di controllo investigativo assimilabile ai poteri propri dell’autorità giudiziaria o degli organi ispettivi.

Quest’istituto, come è noto, è finalizzato a consentire un controllo democratico sull’Amministrazione**[42]**, non già ad attribuire al singolo cittadino poteri istruttori equivalenti a quelli esercitati nell’ambito di procedimenti volti all’accertamento di eventuali responsabilità personali, perché solo in questi casi è consentito un accesso pieno, penetrante e tendenzialmente indiscriminato all’intera documentazione, funzionale all’accertamento di fatti e mediante un’attività istruttoria approfondita.

La distinzione appare condivisibile perché non è certamente questa la *ratio* dell’accesso civico generalizzato previsto nel nostro ordinamento.

Il legislatore del 2016 ha ampliato in misura considerevole il diritto alla conoscenza dell’attività amministrativa, ma non ha inteso trasformare ogni cittadino in un organo di vigilanza dotato di poteri investigativi pari a quelli delle autorità giudiziarie o comunque preposte a questi compiti.

Diversamente opinando, la versione nazionale del FOIA rischierebbe di sovrapporsi agli strumenti propri, ad esempio, delle forme di controllo esercitate dalla Corte dei conti nella verifica istituzionale del corretto utilizzo del denaro pubblico e, eventualmente, nel sindacato esercitato sulle condotte di singoli funzionari pubblici da cui possono originarsi forme di responsabilità erariale o amministrativa**[43]**.

In questa prospettiva deve essere letta la nota affermazione, ripresa dalla sentenza, secondo cui l’accesso civico generalizzato «guadagna in estensione ciò che perde in intensità»**[44]**.

La formula, già elaborata dal Consiglio di Stato**[45]**, viene in questo caso utilizzata per sottolineare come il FOIA possa riguardare una pluralità estremamente ampia di documenti, dati e informazioni, ma non attribuisca necessariamente un diritto alla conoscenza analitica e

indiscriminata di ogni singolo documento detenuto dall’Amministrazione, risultando pertanto “meno in profondità” rispetto a quanto può essere ottenuto mediante l’accesso documentale di cui agli articoli 22 e ss., legge n. 241/1990.

Ciò che risulta particolarmente significativo di questa pronunzia è tuttavia la modalità attraverso cui il T.A.R. traduce concretamente quest’impostazione.

Si rifiuta, invero, la logica binaria che ha sino ad oggi caratterizzato gran parte della giurisprudenza sull’accesso civico generalizzato.

Tradizionalmente, il giudice amministrativo è chiamato a scegliere tra due alternative: o la richiesta è legittima e deve essere integralmente soddisfatta, oppure ricorre uno dei limiti previsti dall’art. 5-*bis* e l’accesso deve essere negato**[46]**.

La sentenza in commento rompe, quantomeno in parte, questo schema poiché il T.A.R. Lazio individua una terza soluzione possibile alla domanda giudiziale che gli è stata posta.

L’Amministrazione (in questo caso, il Garante) non deve produrre tutta la documentazione giustificativa delle singole spese sostenute peraltro con riferimento ad una pluralità di anni, ma neppure potrà limitarsi alla comunicazione di dati aggregati.

Il giudice amministrativo osserva correttamente, al riguardo, che la mera ostensione di dati aggregati su base mensile, con l’oscuramento di ogni altro dato e anche delle causali di spesa, non risulta idonea a soddisfare adeguatamente la funzione propria dell’accesso civico generalizzato, che è quella di garantire forme diffuse di controllo sull’operato dell’Amministrazione e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.

L’Amministrazione deve invece consentire l’accesso ai registri contabili, o comunque alle evidenze documentali già esistenti, dai quali risultino i movimenti in uscita aventi per oggetto risorse pubbliche, indicando almeno l’importo della singola operazione e una sintetica classificazione della relativa causale (come, ad esempio, pernottamento, trasporto, pasti, missione istituzionale), previo oscuramento dei dati personali non indispensabili.

Ed infatti, la corretta interpretazione di questa norma del d.lgs. n. 33/2013 in combinato disposto con il d.p.r. n. 501/1998 in materia di contabilità dell’Autorità Garante per la protezione dei dati personali, impone all’Amministrazione non solo di sostenere spese legittime, ma anche di assicurarne la piena tracciabilità mediante la registrazione sistematica delle movimentazioni finanziarie e la conservazione della relativa documentazione giustificativa.

L’Autorità Garante deve necessariamente disporre, indipendentemente dalla specifica denominazione utilizzata, di registri contabili, evidenze sistematiche o strumenti equivalenti dai quali risultino i movimenti in entrata e, soprattutto, in uscita delle risorse pubbliche, sia mediante utilizzo di carte di credito istituzionali sia mediante rimborsi disposti con altre modalità, quali, ad esempio, bonifici su conti personali.

In questo quadro, deve escludersi che l’ostensione richiesta comporti la creazione di nuovi dati o la formazione di una banca dati *ad hoc*, trattandosi piuttosto della messa a disposizione di informazioni già esistenti e necessariamente detenute dall’Amministrazione in quanto funzionali alla gestione contabile e alla rendicontazione della spesa pubblica.

Il T.A.R. Lazio individua così direttamente il contenuto dell’obbligo ostensivo.

Non si limita ad annullare il diniego, ma definisce concretamente quale documentazione debba essere resa conoscibile e con quali modalità, esercitando i poteri che il legislatore ha conferito al giudice amministrativo nelle controversie in materia di accesso ai documenti amministrativi**[47]**, oggigiorno disciplinati dall’art. 116 del Codice del processo amministrativo**[48]**.

La soluzione individuata appare interessante perché tenta di realizzare simultaneamente tre obiettivi.

Anzitutto, garantire un controllo effettivo sull’utilizzo delle risorse pubbliche.

In secondo luogo, evitare la divulgazione di informazioni idonee a ricostruire le abitudini personali dei soggetti interessati che possano pertanto ledere la loro *privacy* mediante un’operazione di profilazione.

Infine, ridurre significativamente il carico organizzativo gravante sull’Amministrazione, evitando l’esame analitico di migliaia di documenti giustificativi ai fini dell’oscuramento dei dati personali.

Quest’ultimo profilo necessita, tuttavia, di qualche riflessione al riguardo.

La soluzione elaborata dal T.A.R. Lazio pare introdurre, sia pure implicitamente, un vero e proprio principio di proporzionalità nell’esercizio dell’accesso civico generalizzato.

Più precisamente, pare ritenere che, ogniqualvolta il soddisfacimento integrale dell’istanza comporti un sacrificio eccessivo di altri interessi costituzionalmente rilevanti, il giudice possa individuare una modalità alternativa di ostensione che preservi il nucleo essenziale del diritto alla conoscenza.

Si tratta di un’impostazione che presenta, senza dubbio, elementi di originalità.

L’art. 5-*bis* del d.lgs. n. 33/2013 disciplina, difatti, esclusivamente i casi nei quali l’accesso deve essere negato, ma non contiene alcuna disciplina espressa circa la possibilità di conformare positivamente il contenuto dell’obbligo ostensivo salvo che ciò non lo si voglia individuare nella “clausola generale”**[49]** per cui l’Amministrazione dovrebbe valutare caso per caso la possibile sussistenza di eccezioni relative all’esercizio dell’accesso.

Il T.A.R. pare, al riguardo, valorizzare una concezione sostanziale del principio di proporzionalità, trasformandolo da semplice criterio di bilanciamento in una vera e propria tecnica conformativa del contenuto del diritto di accesso.

Sotto questo profilo la pronunzia richiama, almeno sul piano metodologico, le tecniche decisorie proprie del giudice amministrativo, nelle quali quest’ultimo non si limita ad annullare il provvedimento impugnato, ma individua direttamente la scelta amministrativa che risulta essere la più adatta nel caso di specie, anzitutto perché compatibile con i principi di proporzionalità e ragionevolezza, conformando in questo modo l’esercizio del potere pubblico **[50]**.

Naturalmente, questa ricostruzione può porre alcuni interrogativi.

Ci si potrebbe domandare se una simile attività conformativa trovi un sufficiente fondamento normativo oppure rischi di attribuire al giudice amministrativo un potere che in realtà non ha nella determinazione concreta delle modalità di esercizio dell’accesso civico generalizzato.

La disciplina normativa, difatti, distingue nettamente tra il diritto del cittadino a conoscere documenti già esistenti e il divieto di imporre all’Amministrazione attività di elaborazione di nuovi dati.

Sebbene il T.A.R. precisi espressamente che i registri contabili richiesti costituiscono documentazione già esistente e non implicano alcuna creazione di nuove informazioni, resta comunque affidata all’interprete la delicata individuazione del confine tra mera selezione di documenti esistenti e attività di rielaborazione sostanziale degli stessi**[51]**.

Proprio quest’aspetto rappresenta, probabilmente, il punto più delicato della sentenza e costituisce il terreno sul quale sarà chiamato a formarsi il futuro orientamento del giudice amministrativo.

Resta comunque un dato difficilmente contestabile.

Questa pronunzia rappresenta uno dei primi tentativi di superare la tradizionale contrapposizione tra trasparenza e riservatezza attraverso un modello di accesso “temperato”, fondato sulla ricerca della soluzione che in concreto risulti essere la meno restrittiva possibile per tutti gli interessi coinvolti.

4. I limiti dell’accesso civico generalizzato con riferimento alle procedure concorsuali

Il maggiore interesse scientifico della decisione del T.A.R. Lazio non risiede soltanto nella soluzione concretamente adottata, ma soprattutto nelle implicazioni sistematiche che essa è suscettibile di produrre sul futuro assetto applicativo dell’accesso civico generalizzato.

La sentenza pare inaugurare un diverso modo di concepire il rapporto tra trasparenza e protezione dei dati personali**[52]**, non più inteso come una relazione di reciproca esclusione, bensì come un equilibrio dinamico da costruire attraverso il principio di proporzionalità.

Come è noto, l’evoluzione della giurisprudenza successiva all’introduzione del FOIA italiano si è sviluppata essenzialmente lungo due direttrici.

Da un lato, si è progressivamente valorizzata la centralità dell’accesso civico generalizzato quale strumento di controllo democratico sull’attività amministrativa, sottolineando come la trasparenza costituisca oggigiorno uno dei principi fondamentali dell’ordinamento repubblicano **[53]**.

Emblematica, sotto questo profilo, rimane l’Adunanza plenaria n. 10 del 2020, la quale ha definitivamente chiarito che il diritto di accesso civico non costituisce una mera evoluzione quantitativa dell’accesso documentale disciplinato dalla legge n. 241 del 1990, ma rappresenta un istituto ontologicamente diverso, caratterizzato dalla generalizzazione della legittimazione soggettiva e dalla finalità di consentire forme diffuse di controllo sull’esercizio del potere pubblico.

Dall’altro lato, la stessa giurisprudenza amministrativa ha progressivamente precisato i limiti dell’accesso, individuando nella tutela dei dati personali, nella protezione degli interessi pubblici sensibili e, più recentemente, nel divieto di richieste manifestamente sproporzionate**[54]** gli strumenti attraverso i quali evitare che il FOIA comprometta altri valori costituzionalmente rilevanti.

La sentenza in commento si inserisce chiaramente in questa seconda linea evolutiva, ma compie un ulteriore passo avanti, come si è visto *supra*, nell’individuare una modalità di esercizio “temperata” del diritto d’accesso.

Ciò vale, per il giudice amministrativo, anche per la richiesta di conoscere gli atti delle tre procedure concorsuali indette dal Garante.

Nel caso di specie, l’istanza riguardava l’ostensione, senza oscuramento dei dati in essa contenuti, delle domande di partecipazione di tutti i candidati alle procedure di selezione, delle schede di valutazione di tutti i partecipanti, nonché dei documenti concernenti l’individuazione dei criteri e dei parametri di valutazione adottati dalla Commissione esaminatrice per l’assegnazione del punteggio di valutazione finale, dei verbali di esito della valutazione della Commissione per ciascun candidato, nonché di ogni altro documento e/o relazione inerente questi tre concorsi pubblici.

Sul punto il T.A.R. rielabora un orientamento ormai consolidato, attribuendo prevalenza alla tutela dei dati personali dei candidati rispetto all’interesse conoscitivo azionato mediante l’accesso civico generalizzato.

La soluzione adottata appare, pure con riferimento a quest’aspetto, certamente condivisibile.

La Corte di Giustizia dell’Unione europea ha oramai chiarito da tempo che le prove concorsuali, le valutazioni espresse dalle commissioni esaminatrici e gli elaborati dei candidati costituiscono dati personali ai sensi della disciplina europea in materia di protezione dei dati**[55]**.

In particolare, la Corte di Giustizia ha chiarito espressamente che devono essere qualificati come dati personali le «informazioni concernenti un candidato, contenute nelle sue risposte fornite durante un esame professionale e nelle annotazioni dall’esaminatore ad esse riferite».

Il giudice di Lussemburgo ha evidenziato, senza possibilità di equivoci, che «il contenuto di tali risposte riflette il livello di conoscenza e di competenza del candidato in un dato settore nonché, se del caso, i suoi processi di riflessione, il suo giudizio e il suo spirito critico. In caso di esame redatto a mano le risposte contengono, inoltre, informazioni calligrafiche. La raccolta di tali risposte ha, poi, la funzione di valutare le capacità professionali del candidato e la sua idoneità a esercitare il mestiere di cui trattasi. Infine, l’uso di tali informazioni, che si traduce, segnatamente, nel successo o nel fallimento del candidato all’esame […], può avere un effetto sui diritti e interessi dello stesso, in quanto può determinare o influenzare, per esempio, le sue possibilità di accedere alla professione o all’impiego desiderati»**[56]**.

Da quest’orientamento emerge chiaramente come la documentazione concorsuale nel caso di specie, comprendente domande di partecipazione, *curricula*, schede individuali di valutazione, verbali nominativi, punteggi attribuiti ai singoli candidati e ulteriori atti riferibili alle singole posizioni individuali, involga dati personali riferibili a una pluralità di soggetti terzi, ivi compresi i candidati non vincitori.

D’altronde, anche le Linee guida ANAC n. 1309/2016**[57]** evidenziano che, ai fini della valutazione del pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, occorre tenere conto anche delle possibili conseguenze, sul piano morale, relazionale, sociale e professionale, derivanti dalla conoscibilità generalizzata dei dati da parte di chiunque, considerato che i documenti ostensibili mediante accesso civico generalizzato assumono sostanzialmente natura di dati pubblici *ex* art. 3, d.lgs. n. 33/2013.

L’ANAC precisa, ancora, che, «nel valutare l’impatto nei riguardi dell’interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest’ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati».

Sotto quest’ultimo profilo, difatti, è assolutamente ragionevole l’orientamento del T.A.R. Lazio secondo cui è necessario considerare che i candidati che hanno partecipato alle procedure concorsuali avevano una ragionevole aspettativa che i dati personali forniti nell’ambito della partecipazione alle selezioni fossero trattati nei limiti strettamente funzionali allo svolgimento delle procedure medesime e alle ordinarie forme di pubblicità previste dall’ordinamento, non anche che l’intera documentazione individuale potesse essere resa ostensibile indiscriminatamente a chiunque mediante accesso civico generalizzato**[58]**.

Si aggiunga che la stessa giurisprudenza amministrativa ha progressivamente chiarito l’ambito di estensione ed i limiti che distinguono l’istituto dell’accesso documentale difensivo**[59]** da quello dell’accesso civico generalizzato**[60]**.

Nel primo caso, la titolarità di una posizione giuridica qualificata e differenziata giustifica un accesso particolarmente penetrante, funzionale all’eventuale tutela giurisdizionale dei propri diritti ed interessi che si ritengono essere stati lesi in una prova concorsuale ad esito infausto**[61]**.

Nel secondo caso, invece, la generalizzazione della legittimazione soggettiva impone inevitabilmente un bilanciamento molto più rigoroso con le esigenze di tutela dei dati personali di terzi controinteressati.

La conseguenza è che non può ritenersi irragionevole né sproporzionata la scelta dell’Autorità Garante di consentire l’ostensione della documentazione concorsuale mediante oscuramento dei dati personali eccedenti rispetto alla finalità di trasparenza perseguita, senza estendere l’accesso all’integrale contenuto individuale degli atti riferiti a tutti i candidati partecipanti alle procedure selettive[62].

In relazione a quest’aspetto, pertanto, la pronunzia si muove lungo coordinate ampiamente condivise, confermando che l’accesso civico generalizzato non può tradursi nella diffusione indiscriminata dei dati personali contenuti nella documentazione concorsuale.

5. Considerazioni conclusive. Il principio di proporzionalità quale criterio per l’esercizio “temperato” dell’accesso civico generalizzato

Le considerazioni sinora svolte consentono di ricondurre il *decisum* del T.A.R. Lazio ad una linea evolutiva dell’accesso civico generalizzato che pare oramai sufficientemente definita nei suoi presupposti, ma non ancora del tutto stabilizzata quanto alle sue conseguenze applicative.

Se, infatti, può ritenersi acquisita la collocazione dell’istituto all’interno di un modello di Amministrazione tendenzialmente conoscibile e aperta al controllo della collettività[63], certamente più problematica rimane l’individuazione delle tecniche attraverso le quali quest’aspirazione alla trasparenza debba essere conciliata con gli interessi antagonisti che il legislatore ha espressamente ritenuto meritevoli di protezione.

L’accesso civico generalizzato non viene più concepito come un diritto destinato necessariamente ad espandersi sino al punto in cui incontra uno dei limiti previsti dall’art. 5-*bis*, d.lgs. n. 33/2013, ma come una pretesa conoscitiva il cui contenuto può essere conformato in relazione alle caratteristiche della documentazione richiesta e alla consistenza degli interessi coinvolti.

Da questa prospettiva, l’elemento maggiormente rilevante della pronunzia risiede probabilmente nel rifiuto di una logica rigidamente alternativa.

L’accertamento della sussistenza di esigenze di riservatezza o di un carico organizzativo particolarmente gravoso non conduce necessariamente al diniego dell’accesso, così come la particolare rilevanza dell’interesse alla conoscenza dell’impiego delle risorse pubbliche non

determina, di per sé, un diritto all’ostensione indiscriminata di ogni documento sottostante alle singole operazioni.

Tra questi due estremi il giudice individua uno spazio nel quale il diritto alla conoscenza può essere soddisfatto attraverso modalità differenti da quelle originariamente pretese dall’istante.

È in questo senso che la qualificazione dell’accesso come “temperato” pare poter cogliere il tratto caratterizzante del ragionamento seguito dal giudice amministrativo.

Il temperamento non riguarda, tuttavia, soltanto l’estensione quantitativa della documentazione accessibile.

Esso attiene soprattutto al modo in cui vengono reciprocamente conformati gli interessi in conflitto: la riservatezza non opera quale ostacolo aprioristico alla conoscibilità dell’attività amministrativa; il buon andamento non può essere genericamente invocato per sottrarre all’accesso richieste documentali particolarmente ampie; specularmente, il *right to know* non attribuisce al richiedente un potere di indagine tendenzialmente illimitato sull’attività dell’Amministrazione.

La soluzione sembra, così, restituire un significato concreto al principio di proporzionalità.

Il problema non è stabilire in astratto quale interesse debba prevalere, ma verificare se esista una modalità di esercizio del diritto capace di soddisfare l’interesse conoscitivo sacrificando nella minore misura possibile gli interessi contrapposti.

La proporzionalità assume, da questo punto di vista, una funzione che non è soltanto negativa, quale limite all’esercizio del diritto, ma anche positiva, quale criterio per individuare il contenuto dell’obbligo gravante sull’Amministrazione**[64]**.

Una simile impostazione può produrre conseguenze che trascendono il caso di specie.

Essa sembra, anzitutto, escludere che l’Amministrazione possa arrestare la propria valutazione alla semplice constatazione dell’esistenza di un pregiudizio riconducibile all’art. 5-*bis* o dell’eccessiva gravosità della richiesta.

Quantomeno nelle ipotesi nelle quali l’interesse conoscitivo possa essere utilmente soddisfatto mediante un accesso parziale, l’oscuramento di determinate informazioni o l’ostensione di documenti già esistenti capaci di restituire il contenuto sostanziale delle informazioni richieste, il principio di proporzionalità pare imporre la ricerca di una soluzione meno restrittiva rispetto al diniego.

In questa prospettiva, anche la categoria pretoria delle “richieste massive” può essere ricondotta entro confini maggiormente coerenti con il carattere eccezionale delle limitazioni alla conoscibilità.

La numerosità dei documenti o l’ampiezza temporale della domanda non possono trasformarsi in una causa atipica di esclusione dall’accesso.

Queste rilevano nella misura in cui determinino, nel caso concreto, un aggravio incompatibile con il regolare funzionamento dell’Amministrazione e sempre che non sia possibile individuare una diversa modalità di soddisfacimento della pretesa conoscitiva.

Il carattere “massivo”, in altri termini, non dovrebbe operare come qualificazione astratta dell’istanza, ma come risultato di una valutazione concreta della sua sostenibilità e delle eventuali alternative disponibili.

Tutto ciò in quanto il controllo diffuso cui è funzionale l’art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013 non coincide con un “controllo ispettivo generalizzato”.

Il primo presuppone che il cittadino possa acquisire informazioni sufficienti a comprendere come siano esercitate le funzioni amministrative e impiegate le risorse pubbliche; il secondo implica invece poteri di indagine, ricostruzione e accertamento che l’ordinamento attribuisce a soggetti istituzionalmente competenti a tali attività.

Delimitare il FOIA significa, pertanto, preservarne entrambe le caratteristiche: impedire che esso si trasformi in uno strumento investigativo generalizzato, senza però ridurre il “controllo diffuso” evocato dal legislatore ad un concetto giuridico indeterminato privo di effettivo contenuto**[65]**.

Anche la soluzione raggiunta con riguardo agli atti delle procedure concorsuali conferma, del resto, che l’impostazione seguita dal T.A.R. Lazio non determina una prevalenza sistematica della trasparenza sugli interessi contrapposti.

Quando l’utilità derivante dalla conoscibilità nominativa della documentazione non risulta necessaria rispetto alla funzione propria dell’accesso generalizzato e la *disclosure* è suscettibile di produrre un concreto pregiudizio alla sfera personale dei candidati, l’oscuramento dei dati costituisce esso stesso applicazione della medesima logica di proporzionalità.

Il punto non è, dunque, ampliare sempre e comunque l’area dell’ostensibilità, ma assicurare che tanto l’accesso quanto le sue limitazioni non eccedano ciò che risulta necessario rispetto alle finalità perseguite.

Vi è, da ultimo, la necessità di compiere qualche riflessione con riferimento al ruolo assunto dal giudice in questo processo di conformazione.

La decisione in commento mostra con particolare evidenza come nel giudizio in materia di accesso i poteri del giudice amministrativo vadano ben al di là di quelli tipici della tutela meramente demolitoria.

Una volta investito della pretesa conoscitiva, il giudice è chiamato ad accertarne la consistenza e, nei limiti consentiti dall’ordinamento, a determinare le condizioni alle quali essa possa essere concretamente soddisfatta.

La previsione dell’art. 116 c.p.a., che consente al giudice, sussistendone i presupposti, di ordinare l’esibizione dei documenti richiesti, offre sotto questo profilo una base processuale che rende meno eccentrica l’attività conformativa svolta nel caso di specie rispetto alla struttura del giudizio sull’accesso.

D’altronde, come ricordato dalla stessa giurisprudenza amministrativa, una corretta ermeneusi dell’art. 116, co. 4, c.p.a., deve condurre a ritenere che il giudizio in materia di accesso agli atti, ad onta della sua struttura impugnatoria**[66]**, costituisca un giudizio sul rapporto e non sull’atto**[67]**.

Ne consegue che il giudice non può limitarsi a verificare l’eventuale esistenza di vizi nel provvedimento amministrativo, ma deve accertare la sussistenza del diritto all’accesso**[68]**, di modo che nulla impedisce che la sentenza accerti o neghi l’accesso per ragioni diverse rispetto a quelle indicate dall’Amministrazione**[69]**; in questo modo, il giudice può, pertanto, ordinare l’esibizione dei documenti richiesti, così sostituendosi all’Amministrazione e ordinandole un *facere***[70]**, laddove ricorrano i presupposti previsti dalla legge**[71]**.

Nel caso in esame il problema, allora, consiste nell’individuare quale sia il limite sino al quale può arrivare questo potere del giudice amministrativo senza imporre all’autorità amministrativa attività di rielaborazione che esulano dalla *ratio*dell’istituto dell’accesso civico generalizzato.

La linea di confine dovrebbe essere individuata, ancora una volta, nella preesistenza delle informazioni richieste.

Sino a quando l’intervento giudiziale si limita ad individuare, nell’ambito del patrimonio documentale già detenuto dall’Amministrazione**[72]**, le modalità che consentano di soddisfare la pretesa conoscitiva senza imporre la produzione di nuove informazioni o complesse attività di rielaborazione, la conformazione dell’accesso appare coerente con la natura stessa del rito

processuale.

Diversa sarebbe l’ipotesi in cui il giudice imponesse all’Amministrazione la costruzione *ex novo* di rappresentazioni informative non già disponibili: in tal caso verrebbe meno il presupposto stesso dell’accesso, che ha ad oggetto dati e documenti detenuti e non la produzione di conoscenza amministrativa su richiesta del privato.

La pronunzia, dunque, non delinea una nuova tipologia di accesso, ma precisa, in modo nuovo, l’ambito di applicazione dell’istituto previsto dal legislatore nel 2016.

La sua portata innovativa risiede nel passaggio da una concezione prevalentemente quantitativa della trasparenza ad una concezione che potrebbe definirsi funzionale: l’effettività del *right to know* non dipende necessariamente dalla quantità dei documenti consegnati, ma dalla capacità delle informazioni rese conoscibili di consentire quel controllo sull’esercizio delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche che l’art. 5, comma 2, pone espressamente a fondamento dell’istituto**[73]**.

È forse questa la chiave di lettura più idonea se si vuole parlare di accesso civico generalizzato “temperato” o di esercizio “temperato” dell’accesso civico generalizzato.

Non si tratta di un arretramento della trasparenza, né di una nuova eccezione rispetto al principio di conoscibilità, ma di una tecnica di composizione degli interessi che mira a preservare l’effettività del diritto senza assolutizzarlo.

La tenuta di questa costruzione dipenderà, naturalmente, dalla capacità della giurisprudenza amministrativa di definirne condizioni e limiti, soprattutto per evitare che la flessibilità della soluzione si traduca in un’eccessiva indeterminatezza applicativa, che ovviamente non giova alla certezza del diritto**[74]**.

---

[1] Ricercatore t.d. lett. b) di diritto amministrativo nell’Università di Torino.

[2] Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10, in «Foro amm.», 2020, 1373 ss., che si era pronunciato con riferimento alla delimitazione dell’istituto del diritto di accesso agli atti nell’ambito dell’esecuzione dei contratti pubblici. La sentenza è annotata nella medesima Rivista

da L. Iannotta, *I rapporti tra accesso tradizionale ed accesso civico generalizzato: la riqualificazione dell’istanza di accesso in corso di giudizio*; in «Giorn. dir. amm.», 2020, 505 ss., da A. Moliterni, *Pluralità di accessi, finalità della trasparenza e disciplina dei contratti pubblici*; in «Urb. app.», 2020, 670 ss., da V. Mirra, *Diritto d’accesso e attività contrattuale della pubblica amministrazione: la Plenaria risolve ogni dubbio?*; in «Giur. it.», 2021, 157 ss., da S. Ingegnatti, *Accesso civico generalizzato e appalti pubblici: il punto della Plenaria*.

[3] La cui importanza nel nostro ordinamento è stata recentemente studiata in G. Cerrina Feroni (a cura di), *Il ruolo del garante per la protezione dei dati personali: la tutela di un diritto fondamentale tra sfide passate e scommesse per il futuro*, Bologna, 2023, *passim*; ma cfr. già A. Simoncini, *Autorità indipendenti e “costruzione” dell’ordinamento giuridico: il caso del Garante per la protezione dei dati personali*, in «Dir. pubbl.», 1999, 851 ss.

[4] Tra i più recenti contributi in tema si può rinviare, ad esempio, a M. Calabrò, A. De Siano (a cura di), *Dialogo su buon andamento e imparzialità nell’amministrazione contemporanea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, *passim*; A. Sandulli, *Imparzialità e buon andamento tra principio del risultato e rapporto politica-amministrazione*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2024, 1141 ss.; M.R. Spasiano, *Il principio di buon andamento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Princìpi e regole dell’azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2023, 121 ss.

[5] Sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui è di norma sufficiente che l’Amministrazione «dichiari di non detenere il documento, assumendosi la responsabilità della veridicità della sua affermazione […]. Al cospetto di una dichiarazione espressa dell’amministrazione di inesistenza di un determinato atto, non vi sono margini per ordinare l’accesso, rischiandosi altrimenti una statuizione impossibile da eseguire per mancanza del suo oggetto, che si profilerebbe, dunque, come *inutiliter data*»: così, Cons. Stato, Sez. V, 29 gennaio 2026, n. 779, in «Foro amm.», 2026, 75 ss.; id., Sez. VI, 3 ottobre 2025, n. 7719; id., Sez. V, 17 novembre 2023, n. 9896; id., Sez. V, 8 novembre 2023, n. 9622; id., Sez. V, 17 agosto 2023, n. 7787; id., Sez. IV, 27 marzo 2020, nn. 2138 e 2142.

[6] Su cui si rinvia a M. Ramajoli, *La convivenza tra trasparenza e riservatezza*, in «Dir. amm.», 2024, 471 ss.

[7] Riprendendo espressamente la definizione di Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10, cit.

[8] Sul punto si rinvia a M. Ricciardo Calderaro, *La partecipazione nel procedimento amministrativo tra potere e rispetto dei diritti di difesa*, in «Foro amm.», 2015, 1310 ss.; cfr. altresì il recente studio di A. Cauduro, *Gli obblighi dell’amministrazione pubblica per la partecipazione procedimentale*, Napoli, Jovene, 2023, *passim*.

[9] In tema v. F. Manganaro, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull’accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in «Dir. amm.», 2019, 743 ss.; F. Francario, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione teorica*, in «Federalismi.it», 10/2019, 3 ss.

[10] Da ultimo, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 4 settembre 2025, n. 7201.

[11] La letteratura sull’accesso documentale disciplinato dalla legge n. 241 del 1990 è vastissima: *ex multis*, si rinvia a M. Occhiena, *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241 del 1990*, in «Foro amm. TAR», 2005, 905 ss.; C.E. Gallo, S. Foà, *Accesso agli atti amministrativi* (voce), in «D. disc. pubbl.», agg. IV, Torino, 2000, 1 ss.; M.A. Sandulli, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi* (voce), in «Enc. dir.», agg. IV, Milano, 2000, 1 ss.; M. Clarich, *Il diritto d’accesso ai documenti amministrativi*, in «Giorn. dir. amm.», 1995, 132 ss.; A. Romano Tassone, *A chi serve il diritto d’accesso? (Riflessioni su legittimazione e modalità d’esercizio del diritto d’accesso nella legge n. 241/1990)*, in «Dir. amm.», 1995, 315 ss.; F. Figorilli, *Alcune osservazioni sui profili sostanziali e processuali del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in «Dir. proc. amm.», 1994, 206 ss.; F. Patroni Griffi, *Un contributo alla trasparenza dell’azione amministrativa: partecipazione procedimentale e accesso agli atti (legge 7 agosto 1990, n. 241)*, ivi, 1992, 56 ss.; G. Paleologo, *La legge 1990 n. 241: procedimenti amministrativi ed accesso ai documenti dell’amministrazione*, ivi, 1991, 8 ss.; G. Arena (a cura di), *L’accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, il Mulino, 1991, *passim*. In realtà, le nozioni di documento amministrativo e del

connesso diritto d’accesso da esercitare erano già state immaginate prima della legge n. 241 del 1990, ed in particolare dalla Commissione Nigro: cfr. sul punto V. Parisio, *Il diniego di accesso ai documenti amministrativi nella normativa di attuazione della l. 7 agosto 1990 n. 241: prime indicazioni*, in «Giust. civ.», 1995, 305 ss.; G. Pastori, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi in Italia*, in «Amministrare», 1986, 149 ss.; B. Selleri, *Il diritto di accesso agli atti del procedimento amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1984, *passim*.

[12] In tema cfr. M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di trasparenza anche alla luce del diritto di accesso civico*, in «Nuove autonomie», 2015, 63 ss.; A. Contieri, *Trasparenza e accesso civico*, ivi, 2014, 563 ss.

[13] Sull’istituto dell’accesso civico generalizzato si rinvia, ad esempio, a E. Guarnieri, *Accesso civico generalizzato: àrbitri e arbìtri*, in «Federalismi.it», 29/2020, 89 ss.; M. Filice, *I limiti all’accesso civico generalizzato: tecniche e problemi applicativi*, in «Dir. amm.», 2019, 861 ss.; M. De Rosa, B. Neri, *Profili procedimentali dell’accesso generalizzato*, ivi, 2019, 793 ss.; I. Piazza, *L’organizzazione dell’accesso generalizzato: dal sistema di governance all’attuazione amministrativa*, ivi, 2019, 645 ss.; A. Moliterni, *La natura giuridica dell’accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, ivi, 2019, 577 ss.; M. Savino, *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, ivi, 2019, 452 ss.; D.U. Galetta, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall’entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de “le vite degli altri”?*, in «Federalismi.it», 10/2018, 1 ss.; G. Gardini, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal “FOIA Italia”*, ivi, 19/2018, 2 ss.; A. Porporato, *Il nuovo accesso civico generalizzato introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016 n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, ivi, 12/2017, 2 ss.; S. Villamena, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, ivi, 23/2016, 2 ss.; E. Carloni, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in «Dir. amm.», 2016, 579 ss.; M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in «Giorn. dir. amm.», 2016, 593 ss.

[14] La trattazione delle situazioni giuridiche soggettive e della loro tutela è un tema classico del diritto amministrativo: al riguardo si rinvia, quanto meno, alla fondamentale voce di E. Casetta, *Diritti pubblici subiettivi* (voce), in «Enc. dir.», XII, Milano, 1964, 791 ss., che riprende e critica, almeno in parte, S. Romano, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in *Tratt. Orlando*, I, Milano, 1900, 117 ss.; nonché E. Casetta, *Diritto soggettivo e interesse legittimo: problemi della loro tutela giurisdizionale*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1952, 624 ss. Si v., ancora, più recentemente A. Carbone, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo*, I e II, Torino, Giappichelli, 2025, *passim*; M. Ramajoli, *Pluralismo giurisdizionale e situazioni soggettive sostanziali*, in «Questione giust.», 2021, 86 ss.; M. Trimarchi, *Potere amministrativo e situazioni giuridiche soggettive tra diritto sostanziale e processo. Qualche osservazione*, in «P.A. Persona e Amministrazione», 2021, 529 ss.; F.G. Scoca, *L’interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, Giappichelli, 2017, *passim*; G. Greco, *Potere e situazioni giuridiche soggettive*, in «Dir. pubbl.», 2016, 97 ss.; S. Foà, *Pubblica Amministrazione e situazioni giuridiche soggettive: nuove tecniche di accertamento giudiziario nell’ordinamento complesso*, in «Dir. econ.», 2/2013, 339 ss.; F.G. Scoca, *Nuove forme di tutela delle situazioni giuridiche soggettive: la prospettiva amministrativistica*, in «Dir. reg.», 2004, 103 ss.; E. Picozza, G. Palma, E. Follieri, *Le situazioni giuridiche soggettive nel diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 2000, *passim*; E. Picozza, *Le situazioni soggettive nel diritto amministrativo*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1999; C.E. Gallo, *Soggetti e posizioni soggettive nei confronti della pubblica amministrazione* (voce), in *D. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 2864 ss.; A. Romano, *Sulla pretesa risarcibilità degli interessi legittimi: se sono risarcibili, sono diritti soggettivi*, in «Dir. amm.», 1998, 1 ss.; A. Romano Tassone, *Situazioni giuridiche soggettive* (voce), in *Enc. dir.*, agg. II, Milano, 1998, 966 ss.; L. Ferrara, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo*, Padova, Cedam, 1996, *passim*; G. Guarino, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, Napoli, Jovene, 1990, *passim*; A. Romano, *Diritto soggettivo, interesse legittimo ed assetto costituzionale*, in «Foro it.», 1980, V, 258 ss.

[15] Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 23 aprile 2026, n. 3159; id., Sez. IV, 2 aprile 2024, n. 1117.

[16] Cfr., ad esempio, F. Trimarchi Banfi, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in «Dir. proc. amm.», 2019, 1 ss.; nonché lo studio monografico di V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, *passim*.

[17] Su cui, in realtà, l’attenzione della dottrina è accesa già da tempo: cfr., ad esempio, E. Casetta, *La “partecipazione democratica” nell’ordinamento regionale*, in «Foro amm.», 1972, III, 875 ss.

[18] Cons. Stato, Sez. IV, 13 gennaio 2025, n. 179, ove si evidenzia che, tramite l’istituto dell’accesso civico generalizzato, l’interesse individuale alla conoscenza è protetto in sé dall’ordinamento giuridico.

[19] Così, ad esempio, la lettura di T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 13 settembre 2024, n. 1322, in «Foro amm.», 2024, 1277 ss.

[20] Per un commento a questa disposizione v. M. Klatt, *Art. 42 – Recht auf Zugang zu Dokumenten*, in J. Schwarze, U. Becker, A. Hatje, J. Schoo (a cura di), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, 2019; S. Ninatti, *Art. 42 – Diritto di accesso ai documenti*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Milano, 2017, 781 ss.; B. Schöbener, *Art. 42 – Recht auf Zugang zu Dokumenten*, in Stern, Sachs (a cura di), *Europäische Grundrechtecharta, Kölner Gemeinschafts Kommentar,* Köln, 2016, 646 ss.

[21] Su cui v. F. Giglioni, S. Lariccia, *Partecipazione dei cittadini all’attività amministrativa* (voce), in *Enc. dir.*, agg. IV, Milano, 2000, 943 ss. Per quanto concerne la partecipazione procedimentale la letteratura è diffusa: si rinvia, *ex multis*, a C.E. Gallo, *La partecipazione al procedimento*, in Aa. Vv., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1992, 57 ss.; R. Villata, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in «Dir. proc. amm.», 1992, 171 ss.; M. Nigro, *Il nodo della partecipazione*, in «Riv. trim. dir. proc. civ.», 1980, 3165 ss.; F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in «Riv. trim. dir.

pubbl.», 1952, 118 ss.

[22] Sul punto v. D.U. Galetta, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione: un’analisi storico-evolutiva in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in «Riv. it. dir. pubbl. com.», 2016, 1019 ss.; M. Savino, *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*, Paris, OECD Publishing, 2010.

[23] Su cui si rinvia alle acute riflessioni di S. Foà, *La nuova trasparenza amministrativa*, in «Dir. amm.», 2017, 65 ss.; nonché a M. Delsignore, M. Ramajoli, *La prevenzione della corruzione e l’illusione di un’amministrazione senza macchia*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2019, 61 ss.

[24] In tema v. M. Occhiena, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2011, 143 ss.

[25] In tema v., ad esempio, Cons. Stato, Sez. III, 5 agosto 2024, n. 6956.

[26] Come ricordato da T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 25 novembre 2024, n. 21109, in «Foro amm.», 2024, 1619 ss., l’Amministrazione, in questo caso, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà indicare chiaramente quale, tra gli interessi elencati all’art. 5-*bis*, commi 1 e 2, viene pregiudicato; dimostrare che il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla *disclosure*dell’informazione richiesta; nonché dimostrare che il pregiudizio conseguente alla *disclosure* è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.

[27] Cons. Stato, Sez. IV, 2 aprile 2024, n. 1117.

[28] Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10, cit.; id., Sez. V, 20 marzo 2019, n. 1817.

[29] In tema v. E. D’Alterio, *Protezione dei dati personali e accesso amministrativo: alla ricerca dell’“ordine segreto”*, in «Giorn. dir. amm.», 2019, 9 ss.

[30] Cfr. D.U. Galetta, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall’entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de “le vite degli altri”?*, in

«Federalismi.it», 10/2018, 2 ss.; C. Deodato, *La difficile convivenza dell’accesso civico generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy: un conflitto insanabile?*, in «www.giustizia-amministrativa.it», 20 dicembre 2017; I. Nicotra, *La dimensione della trasparenza tra diritto alla accessibilità totale e protezione dei dati personali: alla ricerca di un equilibrio costituzionale*, in «Federalismi.it», 11/2015, 2 ss.

[31] In tema cfr. N. Vettori, *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico*, in «Dir. amm.», 2019, 539 ss.

[32] Su queste cfr., ad esempio, V. Fanti, *Segreto di Stato e attività di “*intelligence*”: tutela dei diritti dei cittadini tra proporzionalità e trasparenza*, in «Dir. e proc. amm.», 2025, 643 ss.; M. Trimarchi, *Potere dorato, potere segreto*, ivi, 2025, 681 ss.; M.G. Losano, *Trasparenza e segreto: una convivenza difficile nello Stato democratico*, in «Dir. pubbl.», 2017, 657 ss.; M. Bombardelli, *Segreto d’ufficio e buon andamento della pubblica amministrazione*, in «Giorn. dir. amm.», 2000, 1207 ss.; A. Simonati, *Diritto alla riservatezza e segreto d’ufficio nell’ordinamento italiano: due istituti a confronto*, ivi, 1999, 575 ss.; G. Arena, *Il segreto amministrativo*, Padova, Cedam, 1983, *passim*. Più, in generale, si rinvia altresì alle riflessioni contenute nello studio di N. Bobbio, *Democrazia e segreto*, Torino, Einaudi, 2011, *passim*.

[33] Circolare del 30 maggio 2017, n. 2/2017, recante “Attuazione delle norme sull’accesso civico generalizzato”.

[34] Cons. Stato, Sez. VI, 13 agosto 2019, n. 5702, relativo ad un caso in cui era stato richiesto l’accesso a tutte le autorizzazioni commerciali rilasciate dall’Amministrazione comunale nonché ai certificati di agibilità ed ai provvedimenti di condono edilizio, precisava ancora che: «è solo da soggiungere come tal affaticamento si verificherebbe lo stesso, pur se il Comune volesse pervenire ad una preliminare scrematura dei dati e dei documenti richiesti per aggregarli o pure per oscurarli, in quanto occorrerebbe comunque il tempo per reperire i dati, organizzarli e, se del caso, oscurarne il contenuto eventualmente sensibile, senza con ciò evitare *a priori* l’opposizione dei terzi (che vanno sempre avvertiti, ai sensi dell’art. 5, co. 5 del D.lgs. 33/2013

affinché esercitino tal loro facoltà, peraltro in un breve termine di decadenza) e, con essa, il frazionamento delle varie posizioni e l’obbligo del Comune di valutarle ciascuna alla volta».

[35] In tema, da ultimo, Cons. Stato, Sez. V, 23 aprile 2026, n. 3159.

[36] Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10, cit. Di recente cfr. altresì T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 23 dicembre 2025, n. 23634, in *Foro amm.*, 2025, 1650 ss.; id., Sez. III, 28 luglio 2025, n. 14930; id., Sez. IV, 3 aprile 2025, n. 6724, in *Foro amm.*, 2025, 569 ss.; id., Sez. II, 25 novembre 2024, n. 21109, cit.; ma già T.R.G.A., Bolzano, Sez. I, 23 novembre 2020, n. 305, ivi, 2020, 2156 ss.

[37] Cfr., ancora, Cons. Stato, Sez. III, 10 ottobre 2025, n. 7983, relativo ad analisi svolte per l’individuazione del Covid-19, in cui si può leggere che «l’istanza qui in esame risulta essere stata proposta, con struttura e contenuto del tutto analoghi, nei confronti di una pluralità di laboratori di analisi, secondo modalità “a tappeto” che hanno determinato l’insorgenza di un diffuso contenzioso giurisprudenziale. Ciò integra, secondo la giurisprudenza richiamata, la specifica fattispecie ostativa delle “richieste massive plurime”, come delineata dalla citata pronuncia dell’Adunanza Plenaria n. 10/2020».

[38] In tema v. C. Colaprico, *Il Consiglio di Stato alle prese con l’istanza cumulativa di accesso, fra differenze e parallelismi di* ratio*, struttura e interessi, negli istituti dell’accesso civico, documentale e ambientale*, in «Riv. giur. amb.», 2024, 623 ss.; M. Tocci, *La disciplina delle richieste “massive” di accesso civico generalizzato, tra criticità e prospettive*, in «Quad. amm.», 2020, 70 ss.

[39] Ad esempio, secondo T.A.R. Veneto, Sez. III, 17 luglio 2023, n. 1056, l’istanza di accesso relativa agli atti di fornitura degli ausili per disabili rientranti nell’ambito di applicazione del protocollo di intesa tra un’Azienda Sanitaria e negozi di articoli sanitari (con riguardo, da un lato, alle richieste autorizzate, con indicazione del relativo prezzo di cessione e, dall’altro, alle fatture di acquisto), per un verso non è ammissibile perché costituisce una richiesta massiva idonea a interferire con il buon andamento della pubblica amministrazione; per altro verso, non può farsi rientrare nell’ambito applicativo dell’art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013, perché si tratta di documenti la cui ostensione non corrisponde ad un interesse conoscitivo della collettività, ma

esclusivamente all’interesse privato rispetto al quale avrebbe dovuto essere valorizzato in modo migliore lo strumento dell’accesso documentale, anche *sub specie* dell’accesso difensivo, *ex* art. 24, comma 7, legge n. 241/1990.

[40] Al riguardo, appare incerta la definizione di T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 3 dicembre 2021, n. 1015, in *Foro amm.*, 2021, 1884 ss., secondo cui può essere definita massiva «l’istanza volta a un controllo generalizzato e diffuso dell’operato dell’amministrazione, che renda anche difficile, se non impossibile, l’individuazione dei controinteressati».

[41] Il controllo della corretta gestione della finanza pubblica è tema da sempre centrale con riferimento all’organizzazione ed all’attività amministrativa: v. già G. Stammati, *Finanza (amministrazione della)* (voce), in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968, 536 ss.

[42] Sul punto v., da ultimo, Cons. Stato, Sez. V, 30 ottobre 2025, n. 8415, in «Guida dir.», 2025, 46 ss.

[43] Funzioni che oggigiorno potrebbero risultare “ridimensionate” a seguito della legge di riforma n. 1 del 2026. Sul punto la letteratura è già molto diffusa: si v., *ex multis*, S. Foà, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a coamministrare?*, in «Federalismi.it», 5/2026, 55 ss.; Id., ***Alla Corte costituzionale la responsabilità amministrativo contabile ridimensionata. Il nuovo rapporto tra poteri dello Stato e l’annichilimento della funzione giurisdizionale***, in questa *Rivista*, 3 giugno 2026; Id., *La nuova attività consultiva della Corte dei conti al vaglio delle Sezioni Riunite in sede di controllo: nomofilachia e aporie del sistema*, in *Riv. C. conti*, 3/2026, 1 ss.; Id., *Quale indipendenza per le procure contabili? Critica alla nuova “amministrazione della giurisdizione”*, ivi, 4/2026, 1 ss.; G. Rivosecchi, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, in «Federalismi.it», 5/2026, IV ss.; Id., *La “controriforma” della Corte dei conti*, in *Quaderni cost.*, 2026, 156 ss.; G. D’Auria, *La riforma della responsabilità amministrativa e dei controlli nella L. n. 1/2026*, in «Giorn. dir. amm.», 2026, 168 ss.; G. Colombini, *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in *Federalismi.it*, 5/2026, 1 ss.;

F. Pubusa, *Le modifiche alla disciplina della Corte dei conti: gli effetti sulla funzione amministrativa e sui diritti dei cittadini*, in «P.A. Persona e Amministrazione», 2025, 239 ss.

[44] In tema v. la ricostruzione di F. Cimbali, ***Modelli di accesso e garanzie di trasparenza***, in questa *Rivista*, 23 giugno 2022.

[45] Cons. Stato, Sez. V, 20 marzo 2019, n. 1817.

[46] In questo senso, ad esempio, la ricostruzione di Cons. Stato, Sez. III, 5 agosto 2024, n. 6958, in «Foro amm.», 2024, 975 ss.

[47] Come è noto, l’art. 116, comma 4, c.p.a. ha previsto che il giudice amministrativo «decide con sentenza in forma semplificata; sussistendone i presupposti, ordina l’esibizione e, ove previsto, la pubblicazione dei documenti richiesti, entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni, dettando, ove occorra, le relative modalità». Si ricordi, invece, che Cons. Stato, Ad. plen., 24 gennaio 2023, n. 4, in «Dir. proc. amm.», 2023, 790 ss., ha statuito il principio secondo cui l’ordinanza resa nel corso del processo di primo grado sull’istanza di accesso documentale proposta ai sensi dell’art. 116, comma 2, c.p.a. ha natura decisoria e pertanto è appellabile dinnanzi al Consiglio di Stato. La sentenza è commentata nella medesima Rivista da A. Giovannelli, *L’Adunanza plenaria afferma la natura decisoria e l’appellabilità del provvedimento pronunciato su istanza incidentale di accesso documentale*.

[48] In merito alla tutela giurisdizionale del diritto d’accesso cfr. V. Parisio, *La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*, in «Federalismi.it», 11/2018, 2 ss.; Id., *Il rito processuale in materia di accesso ai documenti amministrativi: un giudizio di accertamento introdotto da un giudizio di impugnazione*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 343 ss.; E.M. Marenghi, *Il rito speciale dell’accesso tra differenziazione processuale e indifferenziazione materiale*, in «Dir. e proc. amm.», 2015, 689 ss.; S. Fiorenzano, *Il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi*, in G.P. Cirillo (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Padova, Cedam, 2014, 1111 ss.; B. Rinaldi, *Il rito speciale in materia di accesso*, in M.A. Sandulli (a cura di),

Il nuovo processo amministrativo, II, Milano, Giuffrè, 2013, 315 ss.; nonché, da ultimo, S. Vaccari, ***Il ricorso incidentale per l’accesso ai documenti amministrativi ex art. 116, co. 2, c.p.a.: questioni perplesse sull’onere di notifica ai soggetti controinteressati***, in questa *Rivista*, 7 dicembre 2023. Si tratta anche dei poteri concernenti la tutela cautelare: sul punto si v. F. Cimbali, A.G. Orofino, *Sulla tutela cautelare nel rito in materia di accesso: spunti di riflessione e analisi di recenti orientamenti*, in «Federalismi.it», 15/2022, 160 ss.

[49] Su cui v. le recenti riflessioni di S. Foà, *Clausole generali, norme extra-giuridiche e nuovo merito amministrativo. Il neoempirismo temperato*, in Id. (a cura di), *Il nuovo merito amministrativo*, Torino, 2025, Giappichelli, 23 ss.

[50] In tema, tra i contributi più recenti, v. M. Ramajoli, *Potere autoritativo, prospettiva rimediale e adeguatezza dei poteri del giudice amministrativo a vent’anni dalla sentenza n. 204 della Corte costituzionale*, in «Dir. proc. amm.», 2025, 341 ss.; C.E. Gallo, *La giurisdizione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2024, *passim*; P.L. Portaluri, *La cambiale di* Forsthoff*. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, *passim*; R. Dipace, *L’annullamento tra tradizione e innovazione: la problematica flessibilità dei poteri del giudice amministrativo*, in «Dir. proc. amm.», 2012, 1273 ss.; C.E. Gallo, *I poteri del giudice amministrativo in ordine agli effetti delle proprie sentenze di annullamento*, ivi, 2012, 280 ss.; A. Giusti, *Il contenuto conformativo della sentenza del giudice amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; G. Tropea, *L’“ibrido fiore della conciliazione”: i nuovi poteri del giudice amministrativo tra giurisdizione e amministrazione*, ivi, 2011, 965 ss.; G. Greco, *Ampliamento dei poteri cognitori e decisori del giudice amministrativo nella l. 241/1990 e successive modifiche*, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, 73 ss. Sulla conformazione del potere, anche nella fase cautelare, mediante la comparazione degli interessi si rinvia all’ampia trattazione di M. Ricciardo Calderaro, *La comparazione degli interessi nella valutazione cautelare del giudice amministrativo*, Napoli, Jovene, 2023, *passim*; Id., *La comparazione degli interessi nel giudizio cautelare amministrativo. Un nuovo modo di valutare i presupposti processuali*, in «Federalismi.it», 27/2020, 223 ss.

[51] Secondo T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 7 gennaio 2026, n. 12, in «Foro amm.», 2026, 123 ss., l’Amministrazione non è tenuta, nel caso di istanze di accesso civico generalizzato manifestamente onerose, ad effettuare un’attività di elaborazione dei dati o documenti richiesti (come nel caso in cui l’accesso comporti una gravosa attività di selezione, estrazione e rielaborazione di dati, catalogati per periodo, nazionalità e genere dei soggetti controllati, informazioni su procedimenti penali e condanne, precedenti di polizia, titoli di reato).

[52] Si tratta di un problema annoso, su cui già da tempo la dottrina s’interroga: cfr., ad esempio, S. Rodriquez, *Nota sul rapporto tra diritto di accesso ai documenti amministrativi e le esigenze di riservatezza dei terzi*, in «Giur. it.», 2007, 467 ss.; M. Clarich, *Trasparenza e protezione dei dati personali nell’azione amministrativa*, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, 3885 ss.; S. Cimini, *Accesso ai documenti amministrativi e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in «Giust. civ.», 2005, 407 ss.; A. Sandulli, *La riduzione dei limiti all’accesso ai documenti amministrativi*, in «Giorn. dir. amm.», 1997, 1016 ss.; G. Abbamonte, *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza. Introduzione al tema*, in Aa. Vv., *L’amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*, Atti del XXXV Convegno di studi di scienze dell’amministrazione – Varenna, Milano, 1991, 8 ss.

[53] Così, ad esempio, tra le più recenti, T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 11 dicembre 2025, n. 500; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 10 dicembre 2025, n. 22353; Cons. Stato, Sez. IV, 13 gennaio 2025, n. 179. Si tratta, peraltro, di un istituto che trova applicazione, ai sensi dell’art. 35, d.lgs. n. 36 del 2023, anche agli atti ed ai documenti relativi alle procedure di affidamento ed alla fase di esecuzione dei contratti pubblici, secondo quanto ricordato anche da T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 22 maggio 2025, n. 1791. In tema cfr. R. Fusco, ***L’accesso (non sempre digitalizzato) agli atti di gara e i suoi strumenti di tutela***, in questa *Rivista*, 2 aprile 2026; G. Biasutti, *Accesso agli atti nelle gare d’appalto tra “vecchio Codice” e d.lgs. 36/2023: più in salita la strada che porta avanti al TAR?*, ivi, 23 ottobre 2024; D. Bottega, *Sull’accesso agli atti delle procedure a evidenza pubblica*, ivi, 28 giugno 2023.

[54] In ogni caso, si deve trattare di una richiesta di accesso che non sia espressione di un mero interesse privatistico: così Cons. Stato, Sez. V, 23 aprile 2026, n. 3159; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IX, 16 giugno 2025, n. 4517, in «Foro amm.», 2025, 924 ss.; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 12 luglio 2024, n. 2154, ivi, 2024, 1037 ss.

[55] Che oggi è contenuta nel Reg. (UE) 2016/679, c.d. *GDPR*. Sul punto v. F. Pizzetti (a cura di), *Protezione dei dati personali in Italia tra GDPR e codice novellato*, Torino, Giappichelli, 2021, *passim*.

[56] Corte giust. UE, Sez. II, 20 dicembre 2017, in causa C-434/16.

[57] Si tratta della determinazione dell’Autorità del 28 dicembre 2016, n. 1309. Su queste cfr. il commento di F. Muzj, *Natura giuridica delle Linee Guida ANAC e disciplina delle richieste di accesso massive*, in «Federalismi.it», 24/2020, 191 ss.

[58] Ovviamente, come noto, è ben diverso il caso in cui un concorrente alla procedura selettiva eserciti il proprio diritto di accesso difensivo, poiché, in questa circostanza, i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l’essenza della valutazione: così, tra le ultime, T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 28 novembre 2025, n. 2006; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. IV, 14 luglio 2025, n. 1615; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. IV, 16 giugno 2025, n. 11797.

[59] Per un’ampia ricostruzione dell’istituto dell’accesso difensivo si rinvia a M. Ricciardo Calderaro, ***Diritto d’accesso e acquisizione probatoria processuale (nota a Adunanza Plenaria n. 19/2020)***, in questa *Rivista*, 25 novembre 2020; nonché a C. Fragomeni, *Accesso difensivo, riservatezza e trasparenza amministrativa*, ivi, 30 settembre 2025; I. Piazza, *Accesso difensivo e tutela dei dati personali: il caso dei nominativi nelle segnalazioni alla p.a.*, ivi, 21 settembre 2022; G. Delle Cave, *L’accesso difensivo* post *Adunanza Plenaria n. 4/2021 tra potere valutativo della P.A. e apprezzamento del giudice*, ivi, 28 aprile 2022; M. Sinisi, *L’accesso defensionale a materiali e contenuti informativi in possesso della RAI (il caso Report)*, ivi, 13 ottobre 2021.

[60] Sulla distinzione tra questi due istituti cfr., in generale, A. Simonati, *I principi in materia di accesso*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, 2017, 1209 ss.; Anna Romano, *L’accesso ai documenti amministrativi*, in A. Romano (a cura di), *L’azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, 910 ss.

[61] L’accesso difensivo deve essere però di stretta indispensabilità: così Cons. Stato, Sez. V, 28 febbraio 2020, n. 1451, in *lamministrativista.it*, 2020; sulla tendenziale prevalenza del c.d. accesso difensivo anche sulle antagoniste ragioni di riservatezza o di segretezza tecnica o commerciale delle parti controinteressate cfr. T.A.R. Veneto, Sez. III, 26 luglio 2019, n. 894; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 1° febbraio 2019, n. 106, in «Foro amm.», 2019, 255; ciò, tuttavia, purché l’istanza di accesso non presenti un carattere di indeterminatezza: così C.g.a.r.s, Sez. giurisd., 17 gennaio 2018, n. 15, in «Foro amm.», 2018, 44 ss.; Cons. Stato, Sez. V, 21 agosto 2017, n. 4043. Di recente, cfr. T.R.G.A., Trento, Sez. I, 9 febbraio 2024, n. 20, secondo cui «l’assoluta preminenza riconosciuta dal legislatore al diritto di accesso per esigenze difensive trova conferma nella duplice circostanza per cui esso prevale anche rispetto ad altri contrapposti interessi e per cui il medesimo è accordato indipendentemente dalla fondatezza, nel merito, delle ragioni da “curare” ovvero “difendere”, nonché dalla rilevanza e pertinenza ai fini del giudizio dei documenti individuati dall’interessato, la cui concreta valutazione va essenzialmente apprezzata nell’ambito del relativo giudizio di merito, non essendo la stessa rimessa né all’Amministrazione né al giudice adito nel giudizio di accesso ai sensi dell’art. 116 c.p.a.». Ciò non vale, ovviamente, ove il giudice ravvisi ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell’accesso difensivo per mancanza dei presupposti previsti dalla legge n. 241 del 1990: così Cons. Stato, Sez. V, 29 settembre 2023, n. 8589; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 2 ottobre 2023, n. 14525, in «Foro amm.», 2023, 1349 ss.

[62] In tema v. l’ampia trattazione di B. Gagliardi, *Il pubblico concorso come funzione amministrativa*, Napoli, Esi, 2024, *passim*.

[63] Si tratta di un problema ben noto e da tempo al centro dell’attenzione della dottrina, particolarmente nel pensiero di Benvenuti: cfr., difatti, le riflessioni contenute in F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, *passim*; Id., *Per un diritto amministrativo paritario*, in Aa. Vv., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, Cedam, 1975, 807 ss.; Id., *Pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Jus*, 1956, 149 ss. Più di recente, sulla nozione di Amministrazione “aperta”, v. E. Carloni, *Amministrazione aperta e* governance *dell’Italia digitale*, in «Giorn. dir. amm.», 2012, 1041 ss.

[64] Sul principio di proporzionalità nel diritto amministrativo si rinvia a S. De Nitto, *La proporzionalità nel diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2023, *passim*; F. Trimarchi Banfi, *Il giudizio di proporzionalità e la base conoscitiva delle leggi*, in «Dir. proc. amm.», 2022, 3 ss.; D.U. Galetta, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (con uno sguardo anche al di là dei confini dell’Unione europea)*, in «Riv. it. dir. pubbl. com.», 2019, 907 ss.; V. Fanti, *Dimensioni della proporzionalità. Profili ricostruttivi tra attività e processo amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2012, *passim*; S. Cognetti, *Principio di proporzionalità: profili di teoria generale e di analisi*, Torino, Giappichelli, 2011, *passim*; A. Sandulli, *La proporzionalità dell’azione amministrativa*, Padova, Cedam, 1998, *passim*; D.U. Galetta, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998, *passim*; Id., *Discrezionalità amministrativa e principio di proporzionalità*, in «Riv. it. dir. pubbl. com.», 1994, 142 ss.

[65] In tema v. S. Foà, *Clausole generali, norme extra-giuridiche e nuovo merito amministrativo. Il neoempirismo temperato*, in Id. (a cura di), *Il nuovo merito amministrativo*, cit., 23 ss.; M. Trimarchi (a cura di), *Concetti giuridici indeterminati e standards valutativi del potere amministrativo*, Napoli, Esi, 2024, *passim*; nonché, con riferimento a diversi campi di attività dell’Amministrazione, G. Fidone, *I “gravi illeciti professionali” come motivo di esclusione dalle gare pubbliche: l’“affidabilità” e l’“integrità” dell’impresa quali concetti giuridici indeterminati*, in «Dir. amm.», 2022, 779 ss.; R. Ferrara, *Ambiente e salute. Brevi note su “due concetti giuridici indeterminati” in via di determinazione: il ruolo giocato dal “patto globale per l’ambiente”*, in «Dir.

soc.», 2019, 281 ss.

[66] Secondo T.A.R. Toscana, Sez. I, 27 gennaio 2022, n. 89, il giudizio in materia di accesso, pur avendo ad oggetto l’accertamento di un diritto e costituendo un giudizio sul rapporto, ha comunque natura impugnatoria, richiedendo il proponimento di una specifica domanda di annullamento di eventuali provvedimenti sopravvenuti che mutano la situazione di fatto e di diritto preesistente e che non siano suscettibili di essere qualificati come atti confermativi.

[67] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 2 dicembre 2024, n. 21611, in «Foro amm.», 2024, 1757 ss.; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 15 luglio 2021, n. 744; Cons. Stato, Sez. V, 9 marzo 2020, n. 1664, in «Foro amm.», 2020, 420 ss.; Cons. Stato, Sez. IV, 6 febbraio 2019, n. 906, ivi, 2019, 217 ss.

[68] In tal senso anche Cons. Stato, Sez. V, 10 novembre 2022, n. 9843.

[69] Così T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 13 maggio 2025, n. 1648; Cons. Stato, Sez. VI, 20 aprile 2023, n. 4023.

[70] Peraltro, come ricordato dal T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, con la sentenza 15 marzo 2024, n. 191, l’azione avverso l’inerzia dell’Amministrazione sull’accesso civico formalmente promossa *ex* art. 116, c.p.a. può essere riqualificata, in base al suo carattere sostanziale di richiesta di condanna, come azione avverso il silenzio-inadempimento, essendo possibile in tal modo ordinare alla parte intimata di provvedere sull’istanza di accesso civico generalizzato.

[71] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 23 dicembre 2024, n. 23236, in «Rass. dir. farm.», 2024, 1336 ss.

[72] Concorde è l’opinione di T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 6 giugno 2025, n. 11117.

[73] In tema cfr. S. Screpanti, *Obblighi di trasparenza e accesso civico: il caso della RAI S.p.a.*, in «Giorn. dir. amm.», 2021, 640 ss.

[74] Sul tema la letteratura è amplissima: cfr., tra i contributi più recenti, G.F. Ferrari, *Affidamento e certezza del diritto: la prospettiva comparata*, in «Dir. pubbl. comp. eur.», 2022, 393

ss.; M. Luciani, *Certezza del diritto e clausole generali*, in «Questione giustizia», 2020, 67 ss.; C. Pinelli, *Certezza del diritto e compiti dei giuristi*, in «Dir. pubbl.», 2019, 549 ss.; F. Manganaro, *Cenni sulla (in)certezza del diritto*, in «Dir. e proc. amm.», 2019, 297 ss.; F. Francario, *Il diritto alla sicurezza giuridica. Note in tema di certezza giuridica e giusto processo*, in «Dir. soc.», 2018, 11 ss.; B. Spampinato, *Sulla “crisi” di legalità e di certezza del diritto in campo amministrativo*, in «Federalismi.it», 11/2017, 2 ss.; G. Alpa, *Fonti del diritto sempre meno organizzabili pregiudicano il principio di certezza*, in «Guida dir.», 2009, 11 ss.; Id., *La certezza del diritto nell’età dell’incertezza*, in «Rass. for.», 2006, 307 ss.; R. Ferri, *La certezza del diritto quale garanzia della libertà del cittadino*, in «Attual. amm.», 1971, 396 ss.; G. Conso, *La certezza del diritto: ieri, oggi, domani*, in «Riv. dir. proc.», 1970, 547 ss. Per un inquadramento generale si v. già N. Bobbio, *La certezza del diritto è un mito?*, in «Riv. int. fil. dir.», 1951, 146 ss.; F. Carnelutti, *La certezza del diritto*, in «Riv. dir. civ.», 1943, 81 ss.