

# **CAMERA** di **COMMERCIO**

## **MANUALE + QUIZ**

Per la prova

**PRESELETTIVA, SCRITTA e ORALE**

**EDIZIONE RISCRIITTA e AGGIORNATA**

Edizione **2024**

**NLD**  
CONCORSI

## 6. Dall'accesso classico (l. n. 241 del 1990) all'accesso civico (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33) fino all'accesso generalizzato (d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97)



Traccia non estratta al Concorso indetto dalla Camera di commercio di Firenze il 16 luglio 2020\_\_  
App. 5.2



Traccia estratta al Concorso indetto dalla Camera di commercio di Maremma e Tirreno il 14 aprile 2021\_\_ App. 2.2

Come illustrato al par. 1, l'introduzione delle norme in materia di accesso ai documenti amministrativi, di cui al Capo V della l. 241 del 1990 (artt. 22 e ss.), ha segnato il passaggio da un sistema incentrato sul principio di segretezza ad un sistema basato su **principi di pubblicità e trasparenza** (v. co. 2, dell'art. 22, l. n. 241 del 1990). A detto principio è direttamente correlata la previsione di cui al successivo comma 3, a tenore del quale **tutti i documenti amministrativi sono accessibili**, salve le ipotesi di **esclusione**, stabilite dal successivo art. 24. A tale figura di accesso, si affiancano **l'accesso civico**, introdotto dal d.lgs. n. 33/2013, e **l'accesso "generalizzato"** introdotto dal d.lgs. n. 97/2016. A differenza dell'accesso "classico", collegato a stringenti limiti di legittimazione, l'accesso civico e l'accesso "generalizzato" non richiedono un interesse diretto, concreto e attuale del soggetto che ne faccia richiesta, in quanto l'accesso, in questi ipotesi, è riconosciuto a "chiunque".

### ► 6.1. I tre accessi

Oggi sono quindi disciplinate tre principali tipologie di accesso:

- l'accesso **c.d. classico o documentale** disciplinato dalla l. 7 agosto 1990, n. 241;
- l'**accesso civico** introdotto dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33;
- all'**accesso c.d. generalizzato**, introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

Il c.d. **accesso classico o documentale** è un istituto a legittimazione ristretta, consentito solo a *chi intenda curare o difendere, attraverso la conoscenza dell'atto, un diritto di cui sia già titolare*. L'istanza di accesso non può essere, quindi, diretta *"ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni"* (art. 24, co. 3, l. 7 agosto 1990, n. 241).

Secondo l'art. 22, co. 1, lett. b), l. 7 agosto 1990, n. 241, ai fini dell'accesso c.d. classico o documentale è necessario essere titolari di *"un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*. Così, per esempio, agli atti del procedimento amministrativo finalizzato al rilascio di un permesso a costruire potrà chiedere ed ottenere l'accesso il proprietario del terreno confinante, il quale ritenga di essere lesa dalla costruzione autorizzata, non invece un normale cittadino che voglia controllare la regolarità dell'opera.

Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ha invece introdotto il nuovo istituto dell'**accesso civico**, riconoscendo a **chiunque** la possibilità di chiedere l'adempimento degli obblighi di pubblicazione imposti all'Amministrazione con riferimento a certe categorie di documenti e da questa non osservati. Limitatamente, quindi, ai documenti per i quali sussistono **obblighi di pubblicazione**, il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, riconosce a *chiunque* il diritto di accedere agli stessi per il **solo fatto che quell'obbligo di pubblicazione non sia stato adempiuto**.

Infine, con il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, è introdotta e disciplinata una **terza forma di accesso**, il c.d. **accesso generalizzato**, che **chiunque** può chiedere con riferimento a **qualsiasi atto dell'amministrazione** (non solo quello per i quali sussiste un obbligo di pubblicazione, come è per l'accesso c.d. civico), anche al solo fine di partecipare al dibattito pubblico su certi temi di interesse collettivo.

## ► 6.2. L'accesso classico

---

In base all'art. 22, co. 1, lett. d), l. n. 241 del 1990 **non sono accessibili** le informazioni in possesso di una P.A. **non racchiuse in un documento amministrativo**. Alla stregua della nuova formulazione della norma, infatti, oggetto del diritto di accesso sono i **documenti** comunque detenuti da una P.A., purché si riferiscano ad **attività di pubblico interesse**. Per **documento** accessibile, si intende ogni rappresentazione di atti "*concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale*".

### ► 6.2.1. I limiti all'accesso classico. L'accesso difensivo

---

L'art. 22, l. n. 241 del 1990, al comma 2, prevede che l'accesso ai documenti amministrativi costituisce **principio generale dell'attività amministrativa**. Coerentemente il comma 3 dello stesso articolo dispone che **tutti i documenti amministrativi sono accessibili**, ad **eccezione** di quelli indicati all'art. 24, co. 1, 2, 3, 5 e 6.

L'art. 24 individua, pertanto, i **limiti all'accesso** ed i **criteri per il bilanciamento** fra gli interessi contrapposti, fermo restando che l'accesso non può essere negato qualora per tutelare le esigenze individuate dalla legge sia sufficiente differirlo o limitarlo parzialmente (co. 4).

I **limiti** possono essere classificati in **tassativi** ed **eventuali**.

- I limiti **tassativi** sono previsti direttamente dalla legge per la tutela di preminenti interessi pubblicistici e non sono derogabili dalla P.A. L'art. 24, co. 1, fa riferimento: ai documenti coperti dal **segreto di Stato**; ai casi di **segreto** o di **divieto di divulgazione** espressamente previsti da norme di legge o regolamentari; ai **procedimenti tributari**; all'attività diretta all'elaborazione di **atti normativi o amministrativi generali**; ai documenti amministrativi relativi a **procedure selettive** contenenti informazioni di carattere **psicoattitudinale** di terzi.
- I limiti **eventuali** sono invece solo genericamente enucleati dalla legge in funzione di alcuni interessi primari (**sicurezza nazionale, politica monetaria e valutaria, ordine pubblico, riservatezza**), ma la loro specifica individuazione viene rimessa alla P.A. mediante regolamento governativo.

Come criterio di **bilanciamento tra interessi contrapposti**, il comma 7 individua il **diritto di cura e difesa** degli interessi giuridici, che funge di fatto da **contro limite**: l'accesso che sia necessario a tale scopo (c.d. **accesso difensivo**), infatti, deve essere comunque garantito, anche in contrasto con l'operatività di uno dei limiti sopra indicati.

### ► 6.2.2. Accesso e riservatezza: Cons. St., A.P., 18 marzo 2021, n. 4

---

Tra i limiti al diritto di accesso assume particolare rilevanza quello alla **riservatezza**, che il legislatore disciplina in funzione dei diversi livelli di consistenza del profilo di *privacy* coinvolto nell'atto di cui si chiede l'ostensione, distinguendo in particolare tra dati **personali, sensibili** (art. 59 d.lgs. 196 del 2003) e **sensibilissimi** (art. 60).

L'art. 24, l. n. 241 del 1990 prevede, in particolare:

- il requisito della **indispensabilità** del dato per quanto attiene ai **dati sensibili** (dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale) e **giudiziari**;
- la titolarità di un interesse di **rango almeno pari ai diritti dell'interessato** ovvero di un **diritto della personalità** o **altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile** per i dati **sensibilissimi** (dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona).

Di recente, **Cons. St., A.P., 18 marzo 2021, n. 4**, ha affrontato la questione relativa al **tipo di giudizio** che l'amministrazione è tenuta ad operare in sede di valutazione di una domanda di **accesso difensivo**: se in particolare, esso debba consistere in un vaglio di "**mera attinenza**" tra documenti richiesti ed esigenze difensive, oppure, in senso più rigoroso, di "**stretto collegamento**" tra gli stessi. La Plenaria ha concluso nel senso di escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso,

motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare. La pubblica amministrazione detentrica del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono però svolgere *ex ante* alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990. La Plenaria aderisce quindi alla **tesi più rigorosa**, richiedendo un **giudizio di stretto collegamento**, al contempo, tuttavia, escludendo che l'Amministrazione e il giudice dell'accesso possano esprimere ulteriori valutazioni circa l'influenza o la decisività del documento ai fini della risoluzione della controversia principale in atto o comunque da instaurare.

Quanto ai **profili processuali**, chi ricorre al G.A. per accedere a documenti amministrativi che coinvolgano **aspetti di riservatezza di un altro soggetto**, ha l'onere di **notificare a questi** (che assume il ruolo di **controinteressato**) il ricorso (art. 116, co. 1, c.p.a.)

### ► 6.2.3. Gli strumenti di tutela

L'art. 25, co. 4, l. n. 241 del 1990, prevede, con riferimento all'accesso classico, che, **decorsi inutilmente 30 giorni dalla richiesta**, questa si intende **respinta**. La norma delinea un'ipotesi di **silenzio significativo** con un effetto equipollente a quello proprio di un **provvedimento espresso di diniego**. Ciò è confermato dal successivo periodo dello stesso co. 4, che pone sullo stesso piano il **diniego di accesso**, sia esso **espresso** o **tacito**. Avverso il diniego (o differimento) di accesso è possibile sperimentare:

- una **tutela giurisdizionale**;
- una **tutela di tipo giustiziale**, esperibile dinanzi al **difensore civico** competente per territorio (ove si tratti di atti di amministrazioni locali e regionali) o dinanzi alla **Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi** (ove si tratti di atti di amministrazioni statali e periferiche dello Stato).

## 7. L'accesso civico e l'accesso generalizzato: ambiti applicativi e disciplina



Traccia estratta al Concorso indetto dalla Camera di commercio di Maremma e Tirreno il 14 aprile 2021\_\_ App.2.2

Passando all'accesso civico, ne va in primo luogo definito con maggior dettaglio l'**ambito applicativo**.

È stato al riguardo chiarito che le nuove disposizioni dettate con il d.lgs. n. 33 del 2013 disciplinano situazioni *non ampliative né sovrapponibili* a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, attesa la riferibilità dell'accesso civico ai **solì dati che l'Amministrazione è tenuta a pubblicare** (Cons. St., Sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5515).

L'accesso *civico* si distingue, pertanto, da quello *classico* per almeno **quattro ragioni**:

1. la **base applicativa** è costituita non già da "tutti i documenti amministrativi", come prevede l'art. 22, comma 3, l. n. 241 del 1990 per l'accesso classico, ma dai soli documenti e dati per i quali la legge prevede a carico dell'amministrazione un obbligo di pubblicazione;
2. a fondamento dell'istanza di accesso civico è necessario, ma anche sufficiente, porre il ritenuto **inadempimento in cui l'Amministrazione è incorsa rispetto ad uno degli obblighi di pubblicazione** previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013, senza che sia richiesto alcun requisito legittimante, quale invece quello, indicato dall'art. 22, comma 1, lett. b), per l'accesso classico, costituito dalla titolarità di "un interesse diretto, concreto e attuale,

corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso";

3. a fronte dell'istanza di accesso civico, **non sussistono soggetti controinteressati** da individuare: la valutazione circa la necessità della relativa tutela è stata fatta *ex ante* dal legislatore che ha individuato i limiti entro i quali sussistono a carico dell'amministrazione obblighi di pubblicazione (art. 7 bis, d.lgs. n. 33 del 2013);
4. il procedimento attivato con l'istanza di accesso civico deve sempre concludersi "con **provvedimento espresso e motivato**", poiché il legislatore non ha previsto, diversamente da quanto dispone l'art. 25, comma 4, l. n. 241 del 1990 per l'accesso classico, che il silenzio serbato dall'Amministrazione per oltre 30 giorni dall'istanza equivalga a rigetto.

Concludendo, **l'accesso civico si aggiunge all'accesso documentale, senza eliderlo**. La titolarità di una posizione differenziata non esclude, invero, che, sussistendo i presupposti di cui all'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 33 del 2013, si decida di fruire in ogni caso dell'accesso civico. È l'interessato a dover valutare e scegliere, caso per caso, la forma di accesso più idonea a soddisfare le sue reali esigenze.

### ► 7.1. L'accesso generalizzato: base applicativa e regime delle esclusioni e dei limiti. I rapporti con l'accesso classico: Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 10

---

Quanto riferito in merito all'ambito applicativo proprio dell'accesso civico consente di cogliere agevolmente la netta distinzione tra lo stesso e l'**accesso generalizzato**, a differenza del primo attivabile con riferimento a **tutti i documenti e i dati dell'amministrazione**, "*ulteriori*" rispetto a quello oggetto di prescritti obblighi di pubblicazione (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013).

Come chiarito dall'Anac, intervenuta in attuazione dell'art. 5 *bis*, d.lgs. n. 33 del 2013, che alla stessa domanda il compito di "definire" le esclusioni e i limiti frapposti dalla stessa disposizione all'accesso generalizzato, "*i due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a "chiunque", indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono ... destinati a muoversi su binari differenti ... L'accesso generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3)*".

Meno scontata la demarcazione degli ambiti applicativi propri dell'accesso *classico* e dell'accesso *generalizzato*, al pari del primo riguardante *tutti gli atti detenuti dall'Amministrazione*, non già solo quelli oggetto di previsti (e inosservati) obblighi di pubblicazione.

Proprio l'indicata coincidenza oggettuale ha indotto il legislatore a differenziare la **disciplina dei limiti** che si frappongono all'esercizio dell'una e dell'altra tipologia di accesso.

Giova qui osservare che, con l'intento di bilanciare l'estensione dell'ambito applicativo dell'accesso *generalizzato*, il legislatore del 2016 ha introdotto, nel corpo del d.lgs. n. 33 del 2013, l'art. 5-*bis*, recante la disciplina relativa ad **esclusioni e limiti all'accesso generalizzato**.

Si tratta di limiti ed esclusioni che - in quanto frapposti ad un accesso ben più esteso di quello disciplinato dalla l. n. 241 del 1990, perché slegato da requisiti legittimanti - sono previsti in termini più stringenti rispetto a quelli che l'art. 24, l. n. 241 del 1990, indica con riguardo all'accesso classico.

Si consideri, peraltro, che distinti sono non solo i limiti frapposti dalla legge all'azionabilità dell'accesso classico e di quello generalizzato, ma anche la **forza di resistenza** di cui gli stessi sono muniti nel contrapporsi alle ben diverse esigenze sottese all'uno e all'altro tipo di accesso: non vi è dubbio, infatti, che l'accesso classico, richiesto per *curare* o addirittura per *difendere* una situazione soggettiva di cui l'accedente è titolare, presenta un'attitudine a superare la capacità di resistenza di taluni limiti che pure la legge anche per quell'accesso contempla (si pensi a quello costituito dalla riservatezza opposta da chi è titolare di un dato personale contenuto nell'atto di cui si chiede l'ostensione) ben più elevata rispetto a quella propria del mero accesso generalizzato, azionabile da *chiunque*, anche al solo fine di meglio "*partecipare al dibattito pubblico*", come consente l'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013.

Mutano, pertanto, anche i parametri che l'amministrazione deve utilizzare nel bilanciare ciascuno dei due distinti accessi con i limiti (talvolta coincidenti) che la legge prevede per l'uno e per l'altro.