

Con sentenza n. 9389 del 22 novembre 2024, la sesta sezione del Consiglio di Stato ha affermato che l'accesso civico 'generalizzato' consente a 'chiunque' di visionare ed estrarre copia cartacea o informatica di atti 'ulteriori' rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 5, comma 2, D.L.vo 14 marzo 2013, n. 33).

Per effetto dell'adesione dell'ordinamento al modello di conoscibilità generalizzata delle informazioni amministrative proprio dei cosiddetti sistemi Foia (Freedom of information act), l'interesse conoscitivo del richiedente è elevato al rango di un diritto fondamentale (cosiddetto 'right to know'), non altrimenti limitabile se non in ragione di contrastanti esigenze di riservatezza espressamente individuate dalla legge. Il diritto di accesso generalizzato è invero riconosciuto allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promovimento della partecipazione al dibattito pubblico. È stato, invero, precisato che: "il bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso previsto dalla L. n. 241 del 1990, dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti, e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti), ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni" (Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10). Con l'accesso civico generalizzato, il legislatore ha inteso superare il divieto di controllo generalizzato sull'attività delle pubbliche amministrazioni, su cui è incentrata la disciplina dell'accesso di cui agli artt. 23 e ss., L. 7 agosto 1990, n. 241, così che l'interesse individuale alla conoscenza è protetto in sé, ferme restando le eventuali contrarie ragioni di interesse pubblico o privato di cui alle eccezioni espressamente stabilite dalla legge a presidio di determinati interessi ritenuti di particolare rilevanza per l'ordinamento giuridico. È stato, altresì, puntualizzato che il rapporto tra le due discipline (dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato, oltre il rapporto tra tali due discipline generali e quelle settoriali) deve essere interpretato non già secondo un criterio di esclusione reciproca, quanto piuttosto di inclusione/completamento, finalizzato all'integrazione dei diversi regimi in modo che sia assicurata e garantita, pur nella diversità dei singoli regimi, la tutela preferenziale dell'interesse coinvolto che rifugge ex se dalla segregazione assoluta per materia delle singole discipline (Cons. Stato, sez. IV, 20 aprile 2020, n. 2496). L'accesso civico generalizzato è azionabile da chiunque, senza previa dimostrazione di un interesse, concreto e attuale in relazione con la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e senza oneri di motivazioni in tal senso (ex plurimis, Cons. Stato, sez. V, 4 gennaio 2021, n. 60; Cons. Stato, sez. VI, 5 ottobre 2020, n. 5861). Attraverso l'istituto, il legislatore ha riconosciuto la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni quale diritto fondamentale, promuovendo un dibattito pubblico informato e un controllo diffuso sull'azione amministrativa (Cons. Stato, Ad. Plen., 10 aprile 2020, n. 10). La regola dell'accessibilità è peraltro temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati, che possono subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni. Tali eccezioni, previste dall'art. 5-bis, D.L.vo n. 33 del 2013, sono state classificate in assolute e relative, e al loro ricorrere le Amministrazioni devono (nel primo caso) o possono (nel secondo) rifiutare l'accesso. Le eccezioni assolute al diritto di accesso generalizzato sono quelle individuate all'art. 5-bis, comma 3 (segreto di Stato e altri casi di divieti di accesso o divulgazioni previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, L. n. 241 del 1990), mentre quelle relative sono previste ai commi 1 e 2 del medesimo articolo (la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; la sicurezza nazionale; la difesa e le questioni militari; le relazioni internazionali; la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; il regolare svolgimento di attività ispettive; la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; la libertà e la segretezza della corrispondenza; gli interessi economici e commerciali di persona fisica o giuridica ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali). Nel caso di eccezioni relative, nelle Linee guida ANAC, adottate con deliberazione n. 1309 del 28 dicembre 2016 (recanti le indicazioni operative e le esclusioni e i limiti all'accesso civico generalizzato), è stato chiarito che il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'eccesso generalizzato, ma rinvia ad una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla disclosure generalizzata e la tutela di altrettanti

validi interessi previ in considerazione dall'ordinamento. Da suddetti principi consegue che l'amministrazione deve verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa comunque determinare un pericolo di concreto pregiudizio agli interessi indicati dal legislatore. La giurisprudenza ha chiarito che le eccezioni sono giustificate dalla necessità di garantire un livello di protezione massima a determinati interessi, ritenuti di particolare rilevanza per l'ordinamento giuridico, pertanto il legislatore ha operato già a monte una valutazione assiologica e li ha ritenuti superiori rispetto alla conoscibilità diffusa. In tali ipotesi, la pubblica amministrazione esercita un potere vincolato, che deve essere preceduto da un'attenta e motivata valutazione in ordine alla sussunzione del caso nell'ambito dell'eccezione, che è di stretta interpretazione.

## Riferimenti Normativi:

- art. 22, l. 7 agosto 1990, n. 241
- art. 5, d.l.vo 14 marzo 2013, n. 33