



FAVORITA BARRA

Il diritto d'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA): paradigmi, modelli e percorsi applicativi

Il contributo analizza la normativa italiana sul diritto di accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) nel quadro di alcuni modelli ed esperienze maturate a livello europeo ed extraeuropeo. Oltre alla disciplina sulla libertà di informazione prevista dall'ordinamento giuridico italiano, lo scritto prende in esame la normativa sulla "libertà di informazione" adottata in Svezia, Francia, Spagna e infine negli Stati Uniti d'America. Dalla matrice comune delle normative prese in considerazione risaltano i tratti differenziali, legati al *core* di ogni ordinamento giuridico, alla sua storia costituzionale e al naturale processo evolutivo di valori e criteri direttivi.

*Trasparenza – Libertà di informazione – Diritto ad essere informati – Accesso – Accessibilità – Informazioni
Dati – Documenti*

The right of generalised civic access (so-called FOIA): paradigms, models and application paths

The contribution analyzes the Italian legislation on the right of generalised civic access (so-called FOIA) within the framework of some models and experiences developed in European and non-European legal systems. In addition to the regulations on freedom of information provided by the Italian legal system, the paper examines the legislation on "freedom of information" adopted in Sweden, France, Spain, and in the United States of America. From the common matrix of the regulations under consideration, the differential traits stand out, linked to the core of each legal system, its constitutional history, and the natural evolutionary process of values and guiding criteria.

*Transparency – Freedom of information – Right to be informed – Access – Accessibility – Information – Data
Documents*

L'Autrice è professoressa incaricata di Informatica giuridica e collaboratrice alla didattica dei corsi Diritto dell'amministrazione digitale e Macchine intelligenti e diritto alla Luiss Guido Carli; è consulente presso il FormezPA Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il principio di trasparenza nell'ordinamento giuridico italiano. – 2.1. L'evoluzione normativa del diritto di accesso ai documenti amministrativi. – 2.2. *Il FOIA italiano: ambito soggettivo di applicazione e oggetto della disciplina.* – 2.3. *Eccezioni e limiti.* – 2.4. *Procedimento e forme di tutela.* – 3. L'accesso agli atti nel diritto dell'Unione europea. – 4. Applicazione del modello FOIA in Svezia. – 5. Applicazione del modello FOIA in Francia. – 6. Applicazione del modello FOIA in Spagna. – 6.1. *Cenni sulla trasparenza in ambito giudiziario.* – 7. Il FOIA federale statunitense. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

L'accesso agli atti amministrativi come riflesso e articolazione del principio della trasparenza, contribuisce a delineare un nuovo modo di essere e di agire della pubblica amministrazione.

Superata l'asimmetria nella relazione di potere tra i cittadini e l'apparato pubblico, le modalità attraverso cui la pubblica amministrazione opera sono rese conoscibili e decifrabili, al fine di rendere l'amministrazione una vera e propria "casa di vetro".

Le pagine che seguono avranno ad oggetto l'analisi della normativa italiana sull'accesso civico generalizzato nel quadro di alcuni modelli ed esperienze che si sono affermate a livello europeo ed extraeuropeo.

Come è noto, il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 – che concorre a integrare e a riformare la disciplina prevista dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, riguardante il diritto di accesso

civico, gli obblighi di pubblicità, la trasparenza e la diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni – ha innestato nel sistema giuridico italiano un diritto a conoscere riconducibile ai paradigmi della libertà di informazione. Da un lato, vengono ridimensionati, sia pure con misura, gli obblighi di pubblicità, dall'altro, viene introdotto un "diritto a conoscere generalizzato".

L'accesso civico generalizzato è inserito in un contesto normativo articolato: esso va ad affiancare non solo l'accesso civico, di cui costituisce formalmente una declinazione, ma anche il diritto di accesso documentale o "difensivo", che il legislatore ha scelto di non modificare.

Proprio l'eccessiva frammentazione formale e sostanziale delle regole sul diritto di accesso, che si riversa sul profilo del coordinamento tra i contenuti e sulla concreta regolamentazione dei procedimenti, è considerata uno dei nodi critici della normativa italiana¹.

1. L'istituto dell'accesso è variegato, oltre alle forme già indicate nel preambolo introduttivo, si distinguono, per il carattere della specialità: l'accesso agli atti e alle informazioni degli enti locali, attualmente disciplinato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); il diritto di accesso in materia ambientale, disciplinato dal d.lgs. 10 agosto 2005, n. 195; l'accesso in materia di contratti pubblici, regolato dal d.lgs. 36/2023 ("Codice dei contratti pubblici"). E ancora l'accesso incidentale, l'accesso previsto dal codice dei dati personali, l'accesso nelle indagini difensive; l'accesso nei confronti delle imprese assicuratrici. Si veda: LIPARI 2019. Si veda altresì: CICATIELLO et al. 2022.

Sul punto, tra l'altro, il dibattito scientifico ha prospettato che, col tempo, alcune istanze conoscitive sarebbero destinate a divenire superflue².

2. Il principio di trasparenza nell'ordinamento giuridico italiano

Il diritto di accesso civico generalizzato contribuisce a consolidare le garanzie di trasparenza dell'azione amministrativa, dal momento che chiunque può accedere «ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione».

La trasparenza amministrativa è un principio regolatore dell'attività e dell'organizzazione della pubblica amministrazione, in base al quale essa è tenuta ad assicurare la visibilità, la conoscibilità e la decifrabilità delle modalità attraverso le quali opera nel perseguimento dell'interesse pubblico. Nell'accezione legislativa, come è noto, «la trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»³.

Più specificamente il concetto di trasparenza è stato ampliato dall'art. 2 del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97. Se, nella prima formulazione dell'art. 1 del d.lgs. 33/2013, il diritto di accesso è limitato alle «informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni», la formulazione vigente lo estende alla conoscenza di «dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni».

Così come recita l'art. 1 del d.lgs. 97/2016 la trasparenza è il mezzo per garantire l'effettività dei principi di rilevanza costituzionale quali, l'eguaglianza, il buon andamento, la responsabilità, l'efficacia e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché l'integrità e la lealtà nel servizio

alla nazione. Tuttavia, seppur elevata a “principio generale” dell'azione amministrativa, ha natura ancillare rispetto ai menzionati principi costituzionali e non trova nella Costituzione un riferimento autonomo.

Si noti che, durante i lavori dell'Assemblea Costituente si era ipotizzata la necessità di ancorare al testo costituzionale il «controllo popolare sulle pubbliche amministrazioni»; questa formula richiama le attuali «forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche», riconosciute dal legislatore ai consociati per mezzo degli istituti della trasparenza.

Gli onorevoli La Rocca e Togliatti avevano proposto un comma aggiuntivo nel corpo dell'art. 91 Cost., che corrisponde all'attuale art. 97 della Costituzione: «La legge determina i modi e le forme in cui si esercita il controllo popolare sulle pubbliche amministrazioni». L'emendamento proposto era «basato su un concetto universalmente accolto»: l'esercizio di un controllo sulla pubblica amministrazione da parte della «fonte, la sorgente della sovranità, del potere»⁴. L'emendamento fu respinto, in quanto ritenuto superfluo. Tale scelta costrinse nei decenni successivi il legislatore e la giurisprudenza costituzionale a offrire una lettura orientata del diritto dei consociati a controllare la pubblica amministrazione e a partecipare allo svolgimento dell'attività amministrativa⁵.

Più specificamente, la giurisprudenza costituzionale – prima dell'emanazione della normativa sulla trasparenza – ha offerto diverse letture del principio in esame.

Una prima interpretazione lo qualifica come strumento idoneo a garantire la credibilità della pubblica amministrazione, affermando che le esigenze di trasparenza e di credibilità sono direttamente connesse al principio costituzionale di buon andamento degli uffici⁶.

2. Sul punto si rimanda a SAVINO 2016; per l'analisi critica del rapporto tra diritto di accesso documentale e diritto di accesso civico generalizzato si veda: MOLITERNI 2019, p. 581 ss.

3. FOÀ 2017, p. 65. Si vedano inoltre: CARLONI 2009; CARLONI 2022; VILLATA 1987.

4. Seduta del 24 ottobre 1947, onorevole La Rocca.

5. Sul punto degno di menzione è il riferimento alla nota formula di “incoscienza costituzionale” si veda CALAMANDREI 1996, p. 123 ss.

6. Corte Cost., sentenza 4 maggio 2005 n. 172; Corte Cost., sentenza 22 aprile 2002 n. 145; Corte Cost., sentenza 3 giugno 1999 n. 206

Una seconda lettura, riferita al principio di pubblicità dell'azione amministrativa, ne sottolinea la funzione subalterna rispetto all'imparzialità e al buon andamento e lo ascrive a principio del patrimonio costituzionale comune dei Paesi membri dell'Ue, riconducibile all'obbligo di motivazione degli atti dell'Unione⁷. Un'altra lettura invece è più incline a ricondurlo al principio di efficienza dell'amministrazione pubblica, che si esplica attraverso un'organizzazione razionale e un corretto funzionamento degli uffici⁸.

Il legislatore italiano ha operato una sintesi tra queste interpretazioni: il principio di trasparenza funge così da collante tra il principio di legalità e il principio di efficienza della pubblica amministrazione⁹.

Costituisce pertanto il mezzo per superare la tensione tra efficienza e legalità ergendosi a misura della legittimità e al contempo della "bontà" dell'azione amministrativa; ciò sul presupposto che l'attività della pubblica amministrazione assuma la configurazione di un "servizio" reso alla comunità nazionale in forza della lettura dell'art. 98 Cost.

In questo senso, la trasparenza è al tempo stesso mezzo e fine dell'azione amministrativa: strumento per garantire i diritti dei consociati e opportunità di integrazione tra il principio di legalità e il principio di efficienza. Tale risultato può essere pienamente raggiunto solo qualora il legislatore valorizzi la trasparenza, non limitata al controllo *ex post*, sugli esiti dell'azione amministrativa, ma si spinga ad incentivarla *ex ante*, come strumento di partecipazione dei cittadini per la definizione delle scelte incidenti sulla collettività¹⁰.

Più specificamente, l'accessibilità totale a dati e documenti detenuti dalla pubblica amministrazione si qualifica in termini *promozionali* alla partecipazione. Come prescrive l'art 1 del d.lgs. 25 maggio

2016, n. 97 la trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni «allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche».

Come è noto, la partecipazione ha a che fare con la concreta possibilità per il cittadino di incidere sul governo e sull'amministrazione della cosa pubblica¹¹.

La promozione della partecipazione è un'espressione già utilizzata dal legislatore degli anni Settanta, con la legge dell'8 aprile 1976, n. 278 art. 1, espressamente finalizzata a «promuovere la partecipazione popolare alla gestione amministrativa delle comunità locali».

Più precisamente, veniva offerto un quadro normativo delle numerose esperienze che, in quegli anni, erano maturate all'interno di molti Comuni attraverso «l'istituzione dei c.d. consigli di quartiere e con il riconoscimento, in diverse forme, di strutture spontaneistiche sorte nelle diverse città»¹².

Tuttavia, la suddetta legge, priva di una reale portata innovativa, non agevolò concretamente «la partecipazione popolare sotto nessun profilo»¹³, considerato anche che le strutture organizzative e gli strumenti di democrazia diretta previsti erano difficili da utilizzare.

A tal punto, risulta utile riflettere sull'elaborazione del concetto di partecipazione da parte del sistema giuridico¹⁴.

La partecipazione, come è noto, ha una duplice valenza; se da un lato è «un valore in sé, in quanto rappresenta un'apertura in senso democratico dell'ordinamento», dall'altro è «un

7. Corte Cost., sentenza 17 marzo 2006 n. 104, punto 3.2; sentenza Corte di Giustizia dell'Unione europea, 2 aprile 1998 in causa C-367/95.

8. Corte Cost., sentenza 23 marzo 2007, n. 104, punto 2.9.

9. Si veda URSI 2016.

10. FOÀ 2017, p. 66.

11. GORGERINO 2022, p. 99.

12. CASSETTA 1977.

13. Ivi, p. 67.

14. Oltre a: LEVI 1977, si faccia riferimento a: CASSESE 2007; ALLEGRETTI 2009.

concetto funzionale» ai vari contesti in cui trova riconoscimento¹⁵.

Per comprendere la portata innovativa dell'accesso civico generalizzato è necessario riflettere sul rapporto tra accesso e partecipazione. Come si è già detto, l'ordinamento italiano declina l'accesso generalizzato, in termini di promozione del dibattito pubblico informato e di controllo diffuso sull'azione amministrativa, anche se «neppure la disposizione normativa sull'accesso generalizzato permette di ricavare i caratteri e le concrete modalità della partecipazione»¹⁶.

Considerato che l'amministrazione della cosa pubblica coinvolge una pluralità di interessi e produce, pertanto, una spiccata conflittualità tra cittadini, amministrazioni e operatori economici privati, l'accesso civico generalizzato funge da valvola di controllo sull'attività amministrativa, più specificamente sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'impiego delle risorse pubbliche.

Ad esso può attribuirsi una «rilevanza procedurale» tesa a favorire la trasparenza dei procedimenti decisionali della PA e, dunque, ad accrescere il consenso dei destinatari sull'attività amministrativa¹⁷.

In controluce, si sa, ogni aspetto della attività amministrativa rimanda al rapporto tra rappresentanti e rappresentati. Da tale considerazione rileva l'attualità di un famoso dibattito sviluppatosi alla fine degli anni Settanta. Esso ruotava attorno all'idea che la spinta alla partecipazione emergesse nei periodi di crisi del sistema politico, «in situazioni di contrasto tra rappresentanti e rappresentati che dal terreno delle organizzazioni politiche in senso stretto si allarga a tutto l'organismo statale, originando tensioni e contrasti che manifestano l'inefficienza e l'incapacità di espansione e di persuasione dei gruppi dominanti»¹⁸.

2.1. L'evoluzione normativa del diritto di accesso ai documenti amministrativi

In Italia l'istituto ispirato al *Freedom of Information Act* è stato introdotto in applicazione della disciplina normativa di prevenzione della corruzione¹⁹.

Dal 23 dicembre 2016 chiunque può accedere a qualsiasi informazione in possesso delle pubbliche amministrazioni italiane, se non vi osta uno degli interessi pubblici o privati espressamente indicati dalla legge. L'accesso civico generalizzato interviene in via sussidiaria e ulteriore rispetto al tentativo della trasparenza imposto dal legislatore mediante crescenti obblighi di pubblicazione. Sul punto, la Corte Costituzionale ha sottolineato che le informazioni soggette a tali obblighi non sono selezionate in base al perseguimento di obiettivi legittimi. Da qui il rischio di generare «opacità per confusione»²⁰.

Il FOIA estende l'area del conoscibile oltre i confini stabiliti dagli obblighi di pubblicazione²¹.

Precedentemente alla sua adozione, la legge generale sul procedimento amministrativo conferiva effettività al principio di trasparenza, ma non appagava la dimensione collettiva della partecipazione.

Gli accessi civici invece, accordando l'accessibilità alle informazioni a «chiunque», allargano le maglie del diritto dell'informazione.

Sul punto, si sottolinea che «il superamento del diritto di accesso previsto nella legge sul procedimento amministrativo è funzionale a valorizzare il principio di trasparenza in funzione democratica, sì da consentire ai cittadini un controllo diffuso sull'attività dei pubblici poteri, superando la diffidenza del ceto politico-amministrativo verso la verificabilità e contestabilità delle decisioni assunte»²².

15. CHITI 1977, p. 39.

16. Cfr. CAUDURO 2017, p. 604.

17. Il modello della partecipazione ambientale «costituisce un paradigma generale per la partecipazione ai piani e programmi con effetti sull'ambiente» Sul tema si rimanda a: COCCONI 2010, p. 139.

18. CHITI 1977, p. 85. Sul più ampio tema della crisi della rappresentanza si rinvia a LUCIANI 2001, p. 109 ss.

19. Si veda la Relazione illustrativa al d.lgs 25 maggio 2016, n. 97 e del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

20. In merito agli obblighi di pubblicazione si veda la pronuncia della Corte Costituzionale n. 20/2019 punto 5.3.1.

21. Cfr. SAVINO 2016.

22. FOÀ 2017, p. 67.

Del resto l'ordinamento italiano necessitava di adottare misure "severe e drastiche" per effetto dei moniti provenienti da organizzazioni internazionali (ONU, GRECO, OCSE) e dalla stessa Unione europea: le classifiche redatte dall'organizzazione *Transparency International* collocano ancora l'Italia tra i paesi in cui è più elevata la percezione della corruzione, strettamente legata ad una carenza di trasparenza.

L'originaria scelta del legislatore italiano sulla trasparenza è stata timida: inizialmente è stato riconosciuto, in capo alle pubbliche amministrazioni, un dovere di pubblicare le informazioni ritenute più rilevanti (c.d. *proactive disclosure*), successivamente è stato regolato il diritto del singolo di esigere dalle amministrazioni qualsiasi tipo di informazione non riservata (c.d. *reactive disclosure*).

La scelta di una *proactive disclosure* è riconducibile alla crisi della finanza pubblica: gli obblighi di pubblicazione attuabili a costo zero erano preferibili a un FOIA inevitabilmente oneroso, che avrebbe costretto le amministrazioni ad arginare le problematiche connesse all'ampliamento sia dei soggetti legittimati sia dell'oggetto della pretesa conoscitiva.

Tuttavia, gli insoddisfacenti risultati dell'accesso civico hanno ispirato la riforma, in vista di una disciplina che, «fermi restando gli obblighi di pubblicazione», si fondi sul «riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto d'accesso [...] di chiunque [...] ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, [...] nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati», così come sancito dall'art. 7, comma 1, lett. h), l. 7 agosto 2015, n. 124.

La libertà di informazione, a cui fa espreso riferimento la norma citata, è un aspetto della libertà di espressione, condizione essenziale per la democraticità dello Stato.

Più specificamente, l'informazione costituisce "l'architrate" dello Stato democratico, ragione per cui è necessario che gli amministrati siano posti nella condizione di acquisire conoscenze sui meccanismi di gestione del potere. D'altronde, solo in

presenza di informazioni diffuse i cittadini possono maturare consapevolmente le proprie convinzioni e orientarle verso scelte consapevoli. In altre parole «la democrazia è scelta e, per scegliere, per decidere è necessario conoscere»²³.

Il tema della libertà di informazione, intesa nella duplice accezione di libertà di informare ed essere informati, è da tempo al centro dell'interesse della dottrina e della giurisprudenza.

Del resto, è stato sottolineato che l'art. 21 della Costituzione, avendo ad oggetto il profilo attivo della libertà d'espressione, lascia agli interpreti il compito di individuare misura e limiti del diritto passivo di essere informati²⁴.

In particolare il Consiglio di Stato con la sentenza 12 agosto 2016 n. 3631 fa chiarezza sul rapporto tra libertà di informazione e diritto di accesso. I giudici di Palazzo Spada rilevano che: «non si ravvisa nel corpo dello stesso art. 21 Cost., il fondamento di un generale diritto di accesso alle fonti notiziali, al di là del concreto regime normativo che, di volta in volta e nell'equilibrio dei molteplici e talvolta non conciliabili interessi in gioco, regolano tal accesso. In altre parole, occorre evitare ogni generalizzazione sul rapporto tra diritto d'accesso e libertà di informare. Il nesso di strumentalità tra le due figure, che pure esiste, si sostanzia non già reputando, [...] il diritto di accesso qual presupposto necessario della libertà d'informare, ma nel suo esatto opposto. È il riconoscimento giuridico di questa che, in base alla concreta regolazione del primo, diviene il presupposto di fatto affinché si realizzi la libertà d'informarsi»²⁵.

Il concreto inverarsi della libertà di informazione passa pertanto attraverso il riconoscimento del diritto di accesso ai documenti e alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione.

Ne ripercorriamo le principali tappe evolutive.

In primo luogo, dal testo originario della l. 7 agosto 1990, n. 241, precisamente all'art. 22, si evinceva un nesso stringente tra trasparenza, imparzialità e accesso agli atti. «Al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale», si riconosceva un diritto

23. SANDULLI-DROGHINI 2020, p. 4. Sulla giuridificazione dell'informazione si veda: ZENO-ZENCOVICH 2009.

24. GARDINI 2013, p. 879; LOIODICE 1969; ARENA 1979.

25. Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 12 agosto 2016 n. 3631; in tema di libertà di informazione si rinvia altresì a: Corte Cost. sent. 84/1969; Corte Cost. sent. 112/93; Corte Cost. 206/2019.

di accesso ampio a «chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti». Successivamente la legge 11 febbraio 2005 ha modificato la l. 241/1990 in senso restrittivo.

Viene meno il riferimento all'accesso come strumento di trasparenza e gli interessati (originariamente identificati come «chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti») vengono individuati nei «soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso».

Come è stato sottolineato, l'accesso diviene «strumento per acquisire una più completa rappresentazione della situazione di fatto e di diritto finalizzata alla tutela di una posizione giuridica qualificata»²⁶.

Solo con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. decreto Brunetta) la trasparenza viene declinata come «[...] accessibilità totale, [anche] attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni», con la dichiarata finalità di «[...] favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità»²⁷.

Viene così riconosciuto in capo a ciascun cittadino il diritto di ottenere le informazioni pubbliche, con l'obiettivo dichiarato di favorire quel controllo generalizzato sull'operato delle pubbliche amministrazioni, che resta invece espressamente escluso dalla previsione *ex art. 24, co. 3 della l. 241/1990*.

Dall'analisi del decreto Brunetta emerge la duplice finalità della trasparenza. Essa se, da un lato, è finalizzata a garantire l'efficienza della pubblica amministrazione, attraverso la visibilità delle performance dell'amministrazione e dei servizi pubblici, dall'altro, mira a prevenire la corruzione,

attraverso il controllo e la partecipazione ai procedimenti e agli assetti organizzativi²⁸.

Su questa seconda linea direttrice si colloca il successivo d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 che ha come obiettivo – in base alla legge delega 190/2012 – di prevenire e reprimere l'illegalità nella pubblica amministrazione. A tale scopo, già nella sua versione originaria, il d.lgs. 33/2013 identifica espressamente la “trasparenza pubblica” come «una finalità di rilevante interesse pubblico nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali»²⁹.

Come già affermato, con tale atto normativo, oggetto della trasparenza non sono più il procedimento, il provvedimento ed i documenti amministrativi, ma le “informazioni” relative all'organizzazione, alla gestione e all'utilizzo delle risorse finanziarie, strumentali ed umane.

Si precisa che nella versione originaria del decreto, le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adempiere agli obblighi sulla trasparenza, attraverso l'uso del “sito istituzionale” di ogni singola amministrazione, sul quale ogni utente potrebbe ricercare tutte le informazioni inerenti all'attività e all'organizzazione degli enti, senza la necessità di autenticarsi o essere in qualche modo identificato.

L'art. 9, co. 1, del d.lgs. 33/2013 prescrive che le informazioni oggetto dell'obbligo di pubblicazione devono essere rese disponibili sulla home page dei siti istituzionali, all'interno della sezione “Amministrazione trasparente”, garantendone “la qualità” e assicurandone «l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità» (art. 6, comma 1 del d.lgs. 33/2013).

Gli obblighi di pubblicazione previsti sono correlati da un consistente apparato sanzionatorio.

Il capo VI del d.lgs. 33/2013 prevede sanzioni dirette al responsabile della trasparenza, ai

26. GALETTA 2016, p. 1043.

27. Così art. 11 co. 1 del d.lgs 150/2009.

28. GALETTA 2016, p. 1045; si veda altresì: SISTO 2021. In particolare sul rapporto tra trasparenza e costi della politica: ALLEGRI 2014.

29. Tale previsione, originariamente contenuta nell'art. 4 (comma 2), rubricato “Limiti alla trasparenza” è stata ora trasferita all'art. 7-bis, rubricato “Limiti alla pubblicazione”, al comma 2. Il nuovo art. 5-bis, comma 2, statuisce tuttavia espressamente, alla lettera a), che «la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia» è un possibile limite anche all'accesso civico.

dirigenti e agli organi politici che devono fornire i dati per realizzare la pubblicazione.

Oltre alle sanzioni a carico dei soggetti, sono previste anche sanzioni sull'atto, che bloccano l'efficacia del provvedimento³⁰. Una sanzione particolare consiste poi nel c.d. accesso civico, previsto dall'art. 5 dell'originario d.lgs. 33/2013. Nella sua versione iniziale, infatti, l'accesso civico è identificato nell'obbligo, previsto in capo alle pubbliche amministrazioni, di pubblicare documenti, informazioni o dati, da cui discende «il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione».

Ai sensi della normativa vigente, l'accesso civico si realizza sia attraverso l'ostensione di dati e documenti, sia tramite «la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione» (art. 1 d.lgs. 25 maggio 2016 n. 97).

Attraverso l'accesso civico in senso proprio, chiunque ha diritto di richiedere documenti informazioni o dati che l'amministrazione abbia omesso di pubblicare pur avendone l'obbligo.

L'accesso civico generalizzato invece prescinde dalla sussistenza di uno specifico obbligo di pubblicazione gravante sulla pubblica amministrazione.

Tale istituto è stato introdotto dal primo decreto legislativo attuativo della l. 124/2015, il d.lgs. 97/2016, con cui il Governo ha provveduto a modificare in modo sostanziale il d.lgs. 33/2013³¹.

Con il suddetto decreto si ridefiniscono le modalità di attuazione del principio di trasparenza, ricondotto dal d.lgs. 33/2013 a «finalità di rilevante interesse pubblico».

A tale scopo viene modificato l'oggetto della disciplina: nella versione precedente del decreto esso coincideva con gli «obblighi di trasparenza concernenti l'organizzazione e l'attività delle

pubbliche amministrazioni», ora – in base al nuovo art. 2 co. 1 – corrisponde alla «libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti [...]».

Si tratta di una modifica assai rilevante, perché mette chiaramente in evidenza come lo scopo della normativa in materia di trasparenza non sia più, *in primis*, quello di ottenere la pubblicazione di documenti amministrativi, ma quello di garantire la libertà di accesso a dati e documenti in possesso della pubblica amministrazione «tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati»³².

Pertanto, la natura stessa dell'accesso civico subisce un cambiamento: da mera sanzione rispetto alla violazione dell'obbligo di pubblicare documenti, informazioni o dati, diventa un autonomo diritto (diritto di accesso civico) e lo strumento principale per la realizzazione del principio di trasparenza³³.

2.2. Il FOIA italiano: ambito soggettivo di applicazione e oggetto della disciplina

L'art. 2 co. 1 del d.lgs. 33/2013 sancisce che l'accesso civico spetta a «chiunque». Non si tratta, cioè, di un accesso riservato ai soli cittadini italiani.

Quanto invece ai soggetti passivi dell'accesso civico, il d.lgs. 97/2016 ha introdotto nel d.lgs. 33/2013 un nuovo art. 2-bis, rubricato «Ambito soggettivo di applicazione».

In particolare il diritto di accesso generalizzato può essere esercitato nei confronti di:

- tutte le amministrazioni pubbliche, come esemplificate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità

30. Cfr. art. 15, co. 2; art. 26, co. 3; art. 39, co. 3, del d.lgs. 33/2013.

31. Per un'analisi evolutiva della normativa in materia di accesso civico generalizzato si rinvia: PORPORATO 2017. Si veda inoltre il parere del Consiglio di Stato n. 515/2016.

32. GALETTA 2016, p. 1048.

33. Recita il co. 2 dell'art. 5 che «Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis».

- amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione;
- gli enti pubblici economici e ordini professionali;
 - le società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della l. 7 agosto 2015, n. 124 (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 c.d. "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica");
 - le associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

Inoltre, il diritto di accesso generalizzato si applica, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, anche:

- alle società in sola partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 l. 124/2015 (d.lgs. 175/2016);
- alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Nelle Linee guida adottate dall'ANAC il 28 dicembre 2016 n. 1309³⁴ è specificato come sia necessario comprendere il significato della disposizione legislativa che delimita il campo di applicazione dell'accesso civico generalizzato ai soggetti indicati al comma 3 dell'art. 2-bis del decreto trasparenza, «limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea». La *ratio* della norma è quella «di garantire che la cura concreta di interessi della collettività, anche

ove affidati a soggetti esterni all'apparato amministrativo vero e proprio, rispondano comunque a principi di imparzialità, del buon andamento e della trasparenza»³⁵.

Nel novero di tali attività si ritiene possano rientrare quelle qualificate come tali da una norma di legge, dagli atti costitutivi o dagli statuti delle società³⁶.

In merito alle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 d.lgs. 165/2001, la norma si riferisce a: «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale».

L'elenco sintetico delle amministrazioni è stato pubblicato anche sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 226 del 28 settembre 2018, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della l. 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. ("Legge di contabilità e di finanza pubblica")³⁷.

Per quanto attiene all'ambito soggettivo di applicazione dell'accesso civico generalizzato, un particolare problema interpretativo sorge in riferimento ai tribunali e alle Corti, istituzioni ricondotte nel novero delle "amministrazioni periferiche".

Sul punto, la circolare di dettaglio del Ministero della Giustizia n. 55828, emessa il 16 febbraio 2018, denominata "Linee guida operative concernenti le modalità di presentazione, trattazione e decisione delle richieste di accesso civico generalizzato", ha specificato che tra gli uffici dell'amministrazione periferica sono ricompresi gli uffici giudiziari di ogni stato e grado.

La complessità organizzativa degli uffici giudiziari è stata evidenziata nelle già citate Linee guida ANAC del 28 dicembre 2016.

34. ANAC 2016.

35. ANAC 2016, p. 9.

36. *Ibidem*.

37. [L'elenco sintetico delle amministrazioni](#) è stato pubblicato anche sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 226 del 28 settembre 2018, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della l. 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.

In particolare, la determinazione n. 1309 precisa che l'accesso generalizzato riguarda atti, dati e informazioni, riconducibili a un'attività amministrativa, in senso oggettivo e funzionale. Esulano, pertanto, dall'accesso generalizzato «gli atti giudiziari, cioè gli atti processuali o quelli che siano espressione della funzione giurisdizionale, ancorché non immediatamente collegati a provvedimenti che siano espressione dello *ius dicere*, purché intimamente e strumentalmente connessi a questi ultimi»³⁸. L'accesso e i limiti alla conoscenza degli atti giudiziari e di tutti gli atti che sono espressione della funzione giurisdizionale, anche se acquisiti in un procedimento amministrativo, sono infatti disciplinati da regole autonome previste dai rispettivi codici di rito. Si pensi alla speciale disciplina del segreto istruttorio, ai sensi dell'art. 329 c.p.p.; al divieto di pubblicazione di atti (art. 114 c.p.p.) e al rilascio di copia di atti del procedimento a chiunque vi abbia interesse, previa autorizzazione del pubblico ministero o del giudice che procede (art. 116 c.p.p.).

Nei giudizi civili, l'art. 76 disp. att. c.p.c., stabilisce che le parti e i loro difensori possono esaminare gli atti e i documenti inseriti nel fascicolo d'ufficio e in quelli delle altre parti e ottenere copia dal cancelliere; da ciò segue che l'accesso alle informazioni è consentito solo alle parti e ai loro difensori.

Specifiche previsioni sono poste dalla legge fallimentare che, nell'ambito delle procedure concorsuali, riconosce al comitato dei creditori e al fallito il diritto di prendere visione di ogni atto contenuto nel fascicolo; per gli altri creditori e i terzi invece l'accesso è consentito, purché gli stessi abbiano un interesse specifico e attuale, previa autorizzazione del giudice delegato, sentito il curatore.

Da quanto affermato fin ora, segue che la disciplina sull'accesso civico generalizzato riguarda anche dati, informazioni e documenti detenuti dagli uffici giudiziari, purché non si riferiscano ad un procedimento giurisdizionale, al quale invece si applicano le regole dettate dai codici di rito e dalle altre leggi speciali che disciplinano il processo³⁹.

L'accesso civico generalizzato – come già evidenziato – è esercitabile relativamente «ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione». Secondo le Linee guida dettate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 1309/2016 il “dato” intercetta un concetto informativo ampio, «da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico sui cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione»⁴⁰. Pertanto, la distinzione tra documenti e dati comporta che l'amministrazione sia tenuta a considerare come validamente formulate anche le richieste che si limitino a indicare i dati desiderati e non anche i documenti in cui essi sono contenuti. Non è comunque ammissibile una richiesta meramente esplorativa, finalizzata a scoprire di quali informazioni l'amministrazione dispone.

Le richieste inoltre non devono essere generiche, in quanto devono consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione, con riferimento, almeno, alla loro natura e al loro oggetto⁴¹.

Se per “informazione” si intende la rielaborazione di dati detenuti dalle amministrazioni, contenuti in distinti documenti, è escluso che, per rispondere alla richiesta di accesso, l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o a procurarsi informazioni non in suo possesso. L'amministrazione

38. ANAC 2016, punto 7.6; Consiglio di Stato, sentenza 15 giugno 2021 n. 4644, in riferimento ad un'istanza di accesso civico generalizzato avente ad oggetto alcuni documenti inerenti a viadotti autostradali: «l'ostensione dei documenti non può riguardare gli atti acquisiti nell'ambito dei procedimenti penali o di procedimenti amministrativi di tipo ispettivo». L'accesso nel caso di specie è correttamente consentito solo con riferimento alla documentazione tecnica con precauzione di oscuramento volte a tutelare eventuali segreti industriali e commerciali.

39. Per quanto riguarda l'ostensione di atti acquisiti nei procedimenti penali si veda: Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 15 gennaio 2021, n. 4644.

40. ANAC 2016, p. 9.

41. Cfr. Consiglio di Stato, parere n. 515/2016, par. 11.3; Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza, 22 giugno 2020 n. 3981.

non ha dunque l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato, ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'amministrazione stessa⁴².

2.3. Eccezioni e limiti

La regola della generale accessibilità è temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati, che possono subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni.

Dalla lettura dell'art. 5-*bis*, co. 1, 2 e 3 del decreto trasparenza si possono distinguere due tipi di eccezioni, assolute o relative⁴³.

Il legislatore ha individuato un elenco di interessi per la protezione dei quali l'accesso è rifiutato se il diniego «è necessario per evitare un pregiudizio concreto»⁴⁴.

L'accesso generalizzato è escluso nei casi indicati al co. 3 dell'art. 5-*bis*, casi in cui, sulla base di una valutazione preventiva e generale, una norma di legge dispone la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni o la consente secondo particolari condizioni, modalità e/o limiti, al fine di tutelare interessi prioritari e fondamentali.

Dette esclusioni definite altresì dal legislatore «eccezioni assolute», ricorrono:

- a) in caso di segreto di Stato;
- b) negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, co. 1, l. 241/1990.

Esclusa la sussistenza dei limiti sopra elencati, possono ricorrere, invece, limiti (eccezioni relative o qualificate) posti a tutela di interessi pubblici

e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-*bis* del decreto trasparenza.

Il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di interessi giuridicamente rilevanti⁴⁵.

Più specificamente l'amministrazione è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

Sempre in riferimento alla valutazione delle istanze, il mancato riferimento normativo al "*public interest test*", avvicina invece il modello italiano ad altri ordinamenti come quello svedese (che sarà analizzato in seguito), in cui il potere dell'amministrazione si sostanzia nell'interpretazione di clausole generali, allo scopo di verificare se la concreta soddisfazione al diritto di informazione possa comportare un pregiudizio alla tutela degli interessi e finalità superindividuali tipizzate dalla norma.

L'accesso può essere rifiutato qualora il pregiudizio agli interessi indicati nei commi 1 e 2 sia concreto, ossia qualora sussista un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio.

Come sottolineato dall'ANAC nelle Linee guida, l'amministrazione non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:

- a) indicare chiaramente quale tra gli interessi elencati all'art. 5-*bis*, co. 1 e 2 viene pregiudicato;
- b) valutare se il pregiudizio concreto prefigurato dipende direttamente dalla *disclosure* dell'informazione richiesta;

42. ANAC 2016, p. 10; sul punto si rinvia a Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 16 febbraio 2021 n. 1426: «può essere respinta la richiesta di accesso civico generalizzato, nel caso in cui sia manifestamente onerosa o sproporzionata e comporti, quindi, un carico irragionevole di lavoro, tale da interferire con il buon andamento dell'Amministrazione»; TAR Umbria - Perugia, sez. I, sentenza 6 aprile 2021 n. 221; TAR Lazio - Roma, sez. III *quater*, sentenza 6 luglio 2022 n. 9258; TAR Lazio - Roma, Sez. III, sentenza 4 gennaio 2022, n. 25.

43. Sul tema dei limiti all'accesso civico generalizzato si segnala: FILICE 2019.

44. Cfr. d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, art. 5-*bis*.

45. Sul punto si veda: Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 10 febbraio 2022 n. 990; in tema di pregiudizio concreto e bilanciamento degli interessi coinvolti si veda: TAR Calabria - Catanzaro, Sez. II, 05/04/2022, n. 596; TAR Campania - Napoli, Sez. VI, 10/12/2019, n. 5837.

c) valutare se il pregiudizio conseguente alla *disclosure* è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile⁴⁶.

Come premesso, la disciplina in esame prevede la possibilità di rigettare l'istanza di accesso civico generalizzato, qualora il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici elencati nel nuovo art. 5-*bis*, co. 1 del d.lgs. n. 33/2013, inerenti a:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

L'art. 5-*bis*, co. 2, altresì sancisce che l'accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificamente indicati dalla norma:

- a) la protezione dei dati personali;
- b) la libertà e segretezza della corrispondenza;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali.

2.4. Procedimento e forme di tutela

Per quanto attiene al procedimento, l'art. 5 co. 3 del d.lgs 33/2013 individua gli uffici a cui è possibile indirizzare l'istanza di accesso civico generalizzato. Essa può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni:

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all'ufficio relazioni con il pubblico;
- ad un altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

Si precisa che la pubblica amministrazione ha il potere di sindacare la finalità dell'istanza,

verificando, in particolare, che la conoscenza delle informazioni richieste sia in linea con la *ratio legis* della norma.

Pertanto, la pubblica amministrazione può ritenere l'istanza di accesso civico meritevole di essere accolta, soltanto qualora «l'esigenza conoscitiva assuma una *rilevanza pubblica* e non anche quando essa resti confinata ad un bisogno esclusivamente *privato, individuale, egoistico o utilitaristico*»⁴⁷.

Da un punto di vista procedurale, l'istanza va comunicata d'ufficio a eventuali controinteressati; questi ultimi possono presentare una motivata opposizione all'accesso, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione e, a tal fine, il termine per la decisione resta sospeso.

Il procedimento deve concludersi con provvedimento espresso e motivato, da adottare e comunicare al richiedente e agli eventuali controinteressati, nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza.

In caso di accoglimento della richiesta, l'amministrazione trasmette tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso di omessa pubblicazione obbligatoria, li pubblica sul sito, comunicandolo al richiedente.

Nonostante l'opposizione dei controinteressati, l'amministrazione, salvi i casi di comprovata indifferibilità, trasmette al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni, decorrenti dalla ricezione della comunicazione ai controinteressati medesimi.

In caso di diniego parziale o totale all'accesso, ovvero in caso di mancata risposta allo scadere del termine per provvedere, il cittadino può attivare la speciale tutela amministrativa interna davanti al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, formulando un'istanza di riesame, che dev'essere decisa, con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

In alternativa, per gli enti locali, può essere proposto ricorso al difensore civico, che si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione dello stesso. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica all'amministrazione e ne informa il richiedente. Se l'ente non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni

46. ANAC 2016, p. 11.

47. Cfr. [circolare del Ministero della giustizia](#), 28 giugno 2018.

dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è ritenuto assentito. Nel caso in cui l'accesso è negato o differito per la tutela di dati personali, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ovvero il difensore civico, devono previamente sentire il Garante per la protezione dei dati personali, che si pronuncia nel termine di dieci giorni dalla richiesta.

Si precisa che la richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e il ricorso al difensore civico possono essere presentati anche dal controinteressato, nel termine di quindici giorni dalla ricezione della comunicazione dell'avvenuto accoglimento della richiesta di accesso civico generalizzato (termine durante il quale l'atto di accoglimento, salvo non sia indifferibile, rimane inefficace).

Avverso la decisione dell'amministrazione o avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente l'accesso può proporre ricorso al giudice amministrativo *ex art. 116 c.p.a.* ("rito in materia di accesso ai documenti amministrativi")⁴⁸.

Relativamente alla tutela giurisdizionale del controinteressato avverso il provvedimento di accoglimento dell'accesso civico generalizzato, nel silenzio dell'art. 5, deve ritenersi che essa spetti all'autorità giudiziaria ordinaria, ai sensi dell'art. 152 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 ("Codice in materia di protezione dei dati personali").

Occorre rilevare come il legislatore, a fini deflattivi ed acceleratori, abbia previsto un riesame "interno" (nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta), a mezzo dell'intervento del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza⁴⁹.

Peraltro, tale riesame è alternativo rispetto al ricorso da proporre ad un altro soggetto

indipendente, tenuto ad assicurare il rispetto delle leggi in ambito locale: il difensore civico⁵⁰.

Sul punto la circolare n. 2/2017, con cui il Dipartimento della funzione pubblica ha stabilito i criteri di "attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato, c.d. FOIA", evidenzia come la procedura di riesame «si discosta sia dalla norma che disciplina l'accesso ai documenti, che non prevede una procedura di tutela amministrativa interna, con la possibilità di chiedere il riesame a un altro soggetto appartenente alla stessa amministrazione, sia dalla disciplina in tema di obblighi di pubblicazione, per i quali è espressamente previsto dall'art. 5, co. 3, lett. d), che l'istanza vada inoltrata, già in prima battuta, direttamente al RPCT (*Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza*) e non, come per l'accesso generalizzato, all'ufficio che detiene i dati, o all'URP o ad altro ufficio indicato discrezionalmente dall'amministrazione sul sito istituzionale (art. 5, co. 3, lett. a), b) e c)»⁵¹.

Si ritiene che la ragione giustificatrice di tale scelta poggi sulla considerazione che, contrariamente a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso ai documenti, il silenzio dell'amministrazione sull'istanza di accesso civico "generalizzato", non dà luogo ad una fattispecie di silenzio significativo di segno negativo (silenzio-rigetto). L'art. 5 impone, infatti, l'obbligo per l'amministrazione di pronunciarsi con provvedimento espresso e motivato⁵². Da ciò segue che l'eventuale "silenzio" rappresenti una "mera inerzia", un'ipotesi, di silenzio-inadempimento, che obbliga il cittadino a rivolgersi al giudice amministrativo, attivando il rito di cui all'art. 117 c.p.a. (e successivamente, in caso di diniego espresso ai dati o documenti richiesti, il rito sull'accesso *ex art. 116 c.p.a.*)⁵³.

48. Intimando, a pena di inammissibilità del ricorso, anche gli eventuali controinteressati: TAR Lazio, Sez. I-bis, sentenza 29 gennaio 2017, n. 12788.

49. Cfr. DURANTE 2018.

50. Si precisa che nel caso di ricorso al difensore civico, il termine per il ricorso del richiedente *ex art. 116 c.p.a.* decorre dalla comunicazione della decisione di quest'ultimo (se negativa, ovviamente).

51. Circolare del Ministro della funzione pubblica 30 maggio 2017 n. 2, corsivo mio.

52. Consiglio di Stato sez. III, sentenza 2 febbraio 2022, n. 1482: «Il silenzio sull'istanza di accesso civico generalizzato non può essere qualificato come silenzio provvedimentale, in assenza di una espressa previsione di legge che attribuisca tale valore a quel contegno, come fa l'art. 25, comma 4, l. n. 241 del 1990 per l'istanza di accesso documentale».

53. Per un approfondimento della tesi in esame si rinvia a DURANTE 2018.

3. L'accesso agli atti nel diritto dell'Unione europea

Il legislatore italiano con l'adozione del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, si è mosso sulla scia dell'esplosione a livello globale delle legislazioni in materia di accesso ai documenti detenuti dai pubblici poteri, secondo il c.d. modello FOIA⁵⁴.

In base ai dati indicati dal progetto “*The Right to Information Rating*”, fondato da *Access Info Europe* (AIE) e dal *Centre for Law and Democracy* (CLD), è stato rilevato che i Paesi dotati di una legge sulla libertà di accesso sono diventati da 13 nel 1990 a 128 nel 2020⁵⁵.

La diffusione del modello FOIA è stata sicuramente promossa dal diritto europeo e dalle convenzioni internazionali, come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che riconoscono la libertà di informazione come diritto fondamentale.

Nell'ambito del diritto dell'Unione europea, il Trattato di Amsterdam del 1997 introduce l'art. 255 TCE, che espressamente riconosce il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione a qualsiasi cittadino dell'Unione e a qualsiasi persona fisica o giuridica residente o avente sede sociale in uno Stato membro.

L'art. 255 CE è stato poi riformulato con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha esteso il diritto di accesso ai documenti delle «istituzioni, organi o organismi dell'Unione e a prescindere dal loro supporto» (v. art. 15, co. 3 TFUE).

Ulteriori traguardi in materia sono: l'approvazione del regolamento 1049/2001/CE e l'inserimento degli artt. 41 e 42 nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵⁶ (CDUE).

In riferimento ai suddetti articoli è necessario precisare che il diritto di accesso *ex art. 42 CDUE* deve essere tenuto distinto dal diritto di accesso previsto dal co. 2., lett. b) dell'art. 41 CDUE rubricato: “Diritto ad una buona amministrazione”. Più specificamente l'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 41 CDUE è più ampio di quello previsto dall'art. 42 CDUE, in quanto si riferisce ad “ogni persona” e non ai soli cittadini dell'Unione europea e alle persone fisiche e giuridiche che risiedono o abbiano la sede sociale in uno Stato membro. Oltre a ciò, la previsione contenuta nell'art. 41 CDUE si riferisce al più limitato «diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda».

Il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni europee gode di un doppio statuto: quello di diritto fondamentale (*ex art. 42 CDUE*) e quello di principio generale dei Trattati (*ex art. 15 TFUE*)⁵⁷.

Se, da un lato, come affermato in precedenza, la diffusione del modello FOIA negli ordinamenti nazionali è stata promossa dal diritto europeo e dalla CEDU, deve riconoscersi, dall'altro, che il diritto europeo è stato considerevolmente influenzato dalle legislazioni degli Stati membri, soprattutto nord europei⁵⁸. In altre parole, l'affermazione del diritto di accesso ai documenti pubblici europei si è realizzato attraverso un vero e proprio procedimento di osmosi tra i principi nazionali e il diritto comunitario⁵⁹.

Rilevato il nesso di fisiologica interconnessione tra l'ordinamento giuridico europeo e gli ordinamenti nazionali, è possibile ora delineare i tratti peculiari delle normative in materia di libertà di informazione, adottate da alcuni Paesi europei, quali la Svezia, la Francia, la Spagna.

54. MICHEL 2022.

55. Sulla moltiplicazione delle legislazioni in tema di libertà di informazione si veda: MENDEL 2003; dato ripreso da SANDULLI-DROGHINI 2020.

56. ZILLER 2005, p. 538 ss; si rinvia inoltre a: TOMMASI 2018. In tema di accesso agli atti dell'Unione europea si veda altresì: ROSSI-VINAGRE-SILVA 2017.

57. GALETTA 2016, p. 1038.

58. CHITI 2013, pp. 301-337.

59. Sul punto si veda: TOMMASI 2018, p. 3. Per un'analisi evolutiva del diritto europeo in materia di accesso si rinvia a: BIFULCO-CARTABIA-CELOTTO 2001, p. 293 ss.; ALBERTI 2003, p. 63.

4. Applicazione del modello FOIA in Svezia

L'esperienza svedese in materia di accesso alle informazioni può essere elevata a vero e proprio modello di riferimento in materia di trasparenza⁶⁰.

Le norme sulla trasparenza e l'accesso libero agli atti della pubblica amministrazione sono contenute – sin dal 1766 – nella normativa svedese sulla libertà di stampa, che è parte stessa della Costituzione, il *Freedom of Press Act*.

La disciplina è stata poi aggiornata dall'adozione del *Public Access to Information and Secrecy Act*⁶¹.

La legge sulla libertà di stampa prevede espressamente che, al fine di promuovere il libero scambio di opinioni e la disponibilità di informazioni chiare e precise, ogni cittadino svedese abbia il diritto di avere libero accesso ai documenti ufficiali, naturalmente con alcune eccezioni specificate nel *Secrecy Act*, il cui elenco ha tuttavia carattere tassativo e inderogabile.

Il sistema svedese riconosce una prevalenza assoluta al diritto dell'informazione: l'accesso ai documenti ufficiali delle pubbliche amministrazioni è permesso a chiunque.

I funzionari pubblici possono non solo rilasciare informazioni pubbliche quando sono richieste, ma anche divulgarle ai mezzi di comunicazione e stampa⁶². La *ratio* di tale scelta legislativa risiede, alla luce della storia costituzionale della Svezia, nel riconoscimento di un forte potere di controllo esercitabile da parte del cittadino nei confronti del potere politico.

Ma c'è di più: la peculiarità del modello FOIA svedese risiede proprio nel fatto che la trasparenza è intesa come «cessione di informazioni quali patrimonio della collettività» e non come rovesciamento del diritto alla segretezza⁶³.

Oggetto del diritto di accesso sono i documenti ufficiali delle pubbliche amministrazioni, ossia qualsiasi rappresentazione scritta, grafica o registrazione che possa essere letta, ascoltata, o comunque appresa anche con ausili tecnici.

La normativa si sofferma sulla definizione di *official document*: è ufficiale il documento che è

detenuto da un'autorità pubblica e che è stato ricevuto o redatto da tale autorità.

Non sono considerati documenti ufficiali e, pertanto, sono esclusi dal diritto di accesso documenti quali memorandum, lettere o documenti preliminari o preparatori di atti pubblici.

Titolare del diritto di accesso è qualsiasi cittadino svedese o residente in Svezia, al quale è riconosciuto il libero accesso ai documenti ufficiali «in modo da incoraggiare il libero scambio di opinioni e la disponibilità di informazioni chiare e precise».

Considerato che la disciplina in materia non dà una definizione di pubblica autorità, devono considerarsi comunque tali: il *Riksdag* (Parlamento), il Governo, alcune società partecipate, fondazioni, associazioni, soggetti privati che esercitano poteri pubblicistici, le assemblee elettive statali, locali e le contee.

Ai sensi del Capo 2, articolo 2, del *Freedom of Information Act*, il diritto di accesso ai documenti ufficiali può essere limitato esclusivamente per legge e solo nei casi in cui la restrizione sia necessaria al fine di tutelare una serie di interessi prioritari, quali, ad esempio: la sicurezza del Regno e le relazioni con altri Stati; gli interessi fiscali e di politica monetaria, la prevenzione e la giustizia penale; gli interessi personali ed economici degli individui; la conservazione di specie animali o vegetali.

Il *Public Access to Information and Secrecy Act* comporta ulteriori restrizioni.

A tal riguardo, tale atto normativo indica tutti i casi in cui i documenti ufficiali sono coperti da segreto.

Per quanto attiene ai profili procedurali, la richiesta di accesso a un documento ufficiale va presentata all'autorità che lo detiene, anche in forma anonima e senza necessità di motivazione.

Tuttavia, ai sensi del *Public Access to Information and Secrecy Act*, l'autorità può chiedere l'identificazione del richiedente e lo scopo della richiesta, al fine di valutare eventuali profili di riservatezza.

I documenti ufficiali debbono essere messi a disposizione dall'autorità al richiedente, immediatamente o in tempi brevi, nel luogo in cui si trovano

60. Cfr. MARCHETTI 2021.

61. L'atto è illustrato in un [documento in lingua inglese](#) redatto dal Ministero della Giustizia.

62. Cfr. GALETTA 2016, p. 1033.

63. Sul punto si veda LA PISCOPIA 2016, p. 8.

(a meno che ciò sia impedito da gravi difficoltà) e gratuitamente. L'eventuale trascrizione o copia del documento può essere a pagamento.

L'autorità che rilascia l'atto potrebbe comunque imporre delle restrizioni in termini di pubblicazione o di utilizzo delle informazioni in esso contenute.

Il provvedimento espresso attraverso il quale un'autorità pubblica diversa dal *Riksdag* o dal Governo respinga una richiesta di esaminare un documento ufficiale o rilasci tale documento con riserva può essere impugnato. Qualora il documento da impugnare sia detenuto da un'autorità diversa da un Ministero, l'interessato può esperire un ricorso giurisdizionale. Se, invece, il provvedimento da impugnare è detenuto da un Ministero, si propone ricorso gerarchico al Governo.

Degna di menzione è altresì l'applicazione del principio di segretezza alle corti di giustizia.

In ambito giudiziario vige la regola secondo la quale le informazioni divulgate durante un'udienza pubblica sono generalmente considerate pubbliche, quelle invece afferenti ad un'udienza che si svolge in camera di consiglio non possono essere divulgate.

Si può pertanto affermare che le informazioni relative ad un giudizio o ad una decisione di un tribunale non siano coperte da segreto, a meno che il tribunale stesso, in casi eccezionali non disponga diversamente.

Il modello di trasparenza svedese, seppur emergente nell'ambito del contesto europeo per il carattere pionieristico, si pone come dissonante, per quanto attiene all'indubbia incompatibilità con il Regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati personali: la garanzia del diritto di accesso ai documenti ufficiali è così ampia da penalizzare le opposte esigenze di riservatezza⁶⁴.

Sul punto e in un'ottica di comparazione, è necessario rilevare che a differenza del modello FOIA italiano, quello svedese non contempla la c.d. *proactive disclosure*, ossia l'obbligo di pubblicazione on line di documenti e dati in possesso delle pubbliche amministrazioni.

È invece ammessa la pubblicazione di dati estrapolati da documentazione pubblica e successivamente aggregati in banche dati, da parte di soggetti privati, che abbiano ottenuto un c.d. "certificato di pubblicazione" ai sensi dell'art. 9 cap. 1 della legge costituzionale sulla libertà di espressione.

La circostanza che il rilascio del relativo certificato sia *largely automatic* e che non siano state imposte restrizioni ai contenuti delle banche dati conduce alla possibilità che vengano pubblicati anche dati personali potenzialmente sensibili⁶⁵.

5. Applicazione del modello FOIA in Francia

Il *Code des relations entre le public et l'administration* (CRPA) ed in particolare il Libro III (*L'accès aux documents administratifs et la réutilisations des informations publiques*) e il Titolo I (*Le droit d'accès aux documents administratifs*) regolano la disciplina francese sull'accesso agli atti, che è stata introdotta con l'ordinanza n. 2015-1341 del 23 ottobre 2015, la quale ha di fatto sostituito la legge n. 78-753 del 17 luglio 1978, pur mantenendone le previsioni essenziali.

Ai sensi dell'articolo L300-2 del CRPA, sono considerati documenti amministrativi i documenti prodotti o ricevuti dalle autorità locali e da soggetti di diritto pubblico o da soggetti di diritto privato incaricati di un servizio pubblico, nell'ambito «de leur mission de service public».

Tali documenti includono registrazioni, relazioni, studi, verbali, statistiche, istruzioni, circolari, note ministeriali, corrispondenza, comunicazioni, previsioni, codici sorgente e decisioni.

Ai sensi dell'articolo L300-1 la legge garantisce ad ogni persona il diritto di accesso ai documenti amministrativi. Tuttavia, ai sensi dell'articolo L311-6, i documenti amministrativi possono essere comunicati solo alla persona interessata qualora la divulgazione:

- comprometta la protezione della vita privata, la riservatezza medica e il segreto commerciale, la segretezza del processo, le informazioni

64. Sul punto si veda la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 novembre 2010, caso *Gillberg v. Sweden*.

65. Per una riflessione sulla tutela delle istanze di riservatezza si veda: ÖSTERDAHL 2016, p. 27 ss.; per un'analisi del modello svedese di accesso civico generalizzato si veda: MATTARELLA-SAVINO 2018.

economiche e finanziarie e le strategie commerciali o industriali⁶⁶;

- comporti un apprezzamento o un giudizio di valore su una persona fisica, identificata o facilmente identificabile;
- riveli il comportamento di una persona, dal momento che la divulgazione di tale comportamento potrebbe arrecarle un pregiudizio.

La normativa francese in materia di accesso ai documenti pubblici è soggetta a una serie di limitazioni; in particolare sono fatte salve una serie di eccezioni, così come sancito dall'art. L311-5.

Non possono formare oggetto di accesso (la versione originaria della norma utilizza il sostantivo *communication*) una serie di documenti, tra i quali: i pareri del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi; i documenti della Corte dei conti di cui all'articolo L141-3 del *Code des juridictions financières*; i documenti redatti o detenuti dall'Autorità Garante della concorrenza nell'esercizio delle sue competenze di indagine e decisione; i documenti redatti o detenuti dall'Autorità per la trasparenza della vita pubblica nel contesto delle assegnazioni di cui all'articolo 20 della legge n. 2013-907 dell'11 ottobre 2013 sulla trasparenza della vita pubblica.

Sono inoltre esclusi, dall'ambito oggettivo di applicazione della disciplina, i documenti amministrativi, la cui consultazione o comunicazione comprometterebbe:

- la segretezza delle deliberazioni del Governo e delle autorità responsabili del potere esecutivo;
- la difesa nazionale;
- il comportamento della politica estera della Francia;
- la sicurezza dello Stato, la sicurezza pubblica, la sicurezza delle persone o la sicurezza dei sistemi di informazione delle amministrazioni;
- la valuta e il credito pubblico;
- lo svolgimento di procedimenti giudiziari o le operazioni preliminari a tali procedimenti, salvo autorizzazione dell'autorità competente;

- la ricerca e prevenzione da parte dei servizi competenti di reati di qualsiasi tipo;
- i segreti protetti dalla legge, ai sensi dell'articolo L124-4 del Codice ambientale.

L'accesso ai documenti amministrativi è esercitato, su richiesta del richiedente e nei limiti delle possibilità tecniche dell'amministrazione (articolo L311-9), con costi che possono essere a carico del richiedente (articolo R311-11).

Sul punto è necessario sottolineare che il sistema francese non prevede una *proactive disclosure*; pertanto, in capo alle pubbliche amministrazioni non sono posti precisi obblighi di pubblicazione.

Per quanto riguarda l'iter procedimentale, se la pubblica amministrazione non si pronuncia entro un mese dalla richiesta di accesso, essa si intende rifiutata (articoli R311-12 e R311-13).

Qualsiasi provvedimento di diniego dell'accesso deve essere notificato al richiedente sotto forma di una decisione scritta motivata indicante i mezzi e i termini per il ricorso (articolo L311-14).

Ai sensi dell'articolo R343-1, entro due mesi dal rifiuto dell'accesso, l'interessato può esperire ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (*Commission d'accès aux documents administratifs* – CADA), un'autorità amministrativa indipendente incaricata di garantire la libertà di accesso ai documenti amministrativi e agli archivi pubblici e il riutilizzo dell'informazione pubblica⁶⁷. Il procedimento si conclude con il rilascio, da parte della CADA, di un parere funzionale all'eventuale e successivo ricorso giurisdizionale, emesso entro un mese dalla richiesta dell'istante.

In mancanza del parere entro il termine stabilito, si applica l'istituto del silenzio-rigetto.

Sicuramente l'esperienza francese in materia di FOI suscita una serie di osservazioni.

La legge n. 78-753 ha definito già nel 1978 la *liberté d'accès aux documents administratifs* come *droit de toute personne à l'information*; tuttavia l'affermazione del diritto all'informazione non implica, nella prassi, una sua concreta applicazione.

66. Una specificazione è d'obbligo per le informazioni mediche che sono comunicate all'interessato, in base alla sua scelta, direttamente o tramite un medico da lui designato a tale scopo, in conformità con le disposizioni del codice L1111-7 di salute pubblica.

67. La CADA pubblica sul proprio sito un [rapporto annuale di attività](#); e in conformità all'articolo L342-3 pubblica regolarmente l'[elenco dei pareri favorevoli](#) emessi dalla Commissione. Sulle funzioni della CADA si veda PICARD 2013.

Più specificamente, il diritto di accedere liberamente alle informazioni contenute nei documenti amministrativi risente di alcuni nodi problematici della legislazione in materia.

Innanzitutto una limitazione attiene all'ambito di applicazione oggettivo della disciplina normativa che, come è stato già sottolineato in precedenza, è circoscritto per lo più al documento amministrativo formalizzato e definitivo.

Ulteriori criticità sono ravvisabili nei tempi troppo lunghi per il rilascio dei pareri da parte della CADA e nella rigida applicazione dell'istituto del silenzio-rifiuto, in caso di richiesta di accesso ai documenti amministrativi⁶⁸.

6. Applicazione del modello FOIA in Spagna

In Spagna il diritto di accesso è regolato dalla legge n. 19 del 9 dicembre 2013 *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*⁶⁹.

Ai sensi dell'art 12 tutte le persone hanno il diritto di accedere alle informazioni pubbliche, come previsto nell'articolo 105 (b) della Costituzione spagnola.

Le informazioni pubbliche sono intese come i contenuti o i documenti, che, indipendentemente dal formato o supporto, sono elaborati o acquisiti nell'esercizio delle loro funzioni (articolo 13) da uno dei soggetti previsti nell'ambito di applicazione del titolo I della legge in esame.

Più specificamente, l'art. 2 della legge n. 19 del 9 dicembre 2013 contiene un elenco di tutte le amministrazioni, le autorità indipendenti, gli organismi di diritto pubblico a cui essa è applicabile.

Tra di esse sono annoverate: *la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social* (art. 2, comma 1 (f)).

Il diritto di accesso può essere limitato nei casi in cui accedere all'informazione implichi un danno:

- alla sicurezza nazionale;
- alla difesa;
- alle relazioni estere;
- alla sicurezza pubblica;
- alla prevenzione, indagine e sanzione di illeciti penali, amministrativi o disciplinari;
- all'eguaglianza delle parti nei processi giudiziari e alla tutela giurisdizionale effettiva;
- alle funzioni amministrative di vigilanza, ispezione e controllo;
- agli interessi economici e commerciali;
- alla politica economica e monetaria;
- al segreto professionale e alla proprietà intellettuale e industriale;
- alla garanzia della riservatezza o al segreto nei processi decisionali;
- alla tutela ambientale.

L'applicazione dei casi limite deve essere proporzionata a precise istanze di protezione, che hanno a che fare con le circostanze del caso concreto.

Se l'informazione richiesta contiene dati personali, ai quali si riferisce il paragrafo 2 dell'articolo 7 della *Ley Orgánica 15/1999*, l'accesso può essere autorizzato solo se vi è il consenso espresso dato per iscritto dall'interessato, a meno che quest'ultimo non avesse già reso pubblici i dati prima della relativa richiesta⁷⁰.

Quando l'informazione oggetto dell'istanza non contenga dati sensibili, l'organo al quale essa è diretta deve consentire l'accesso, previa ponderazione "sufficientemente ragionevole" dell'interesse pubblico alla divulgazione dell'informazione, dei diritti degli interessati e del diritto fondamentale alla protezione dei dati personali (art. 15, co. 3)⁷¹.

Ai fini della realizzazione della ponderazione di cui sopra, la pubblica amministrazione dovrà tenere in considerazione i seguenti criteri:

68. Per approfondire la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi nell'ordinamento giuridico francese si rinvia a: DANDELOT 2018; MATTARELLA-SAVINO 2018; ZILLER 2019.

69. La disciplina normativa oggetto della trattazione è consultabile sul [sito del BOE](#). Per un'analisi del modello spagnolo di accesso civico generalizzato si faccia riferimento a: MATTARELLA-SAVINO 2018; GUICHOT REINA 2014; GIMENO FELIÙ 2014.

70. In tema di diritto di accesso alle informazioni e protezione dei dati personali si veda: PIÑAR MAÑAS 2015.

71. In tema di diritto di accesso alle informazioni e interpretazione giurisprudenziale si veda RIVAS MARTÍNEZ 2019.

- a) il minor danno ai soggetti interessati derivante dalla decorrenza dei termini stabiliti dall'art. 57 della legge 16/1985, del 25 giugno, relativa al patrimonio storico spagnolo;
- b) la motivazione dell'istanza da parte dei richiedenti, l'esercizio di un diritto o il fatto che essi siano ricercatori e giustificano l'accesso con motivi, storici scientifici o statistici;
- c) il minor danno dei diritti dei soggetti interessati nel caso in cui i documenti contengano unicamente dati di carattere meramente identificativo degli stessi;
- d) la maggior garanzia dei diritti dei soggetti interessati, nel caso in cui i dati contenuti nel documento possano interessare la loro intimità o la loro sicurezza o si riferiscano a minori di età.

Il c.d. *Public Interest Test* – il bilanciamento compiuto in concreto da parte della pubblica amministrazione tra l'interesse pubblico alla conoscibilità e "l'interesse limite" (pubblico o privato), individuato dal legislatore spagnolo – è previsto in maniera analoga dal Regolamento (CE) 1049/2001.

Come è noto, il succitato Regolamento europeo individua, da un lato, una serie di eccezioni assolute, per la cui applicazione vale esclusivamente il criterio del pregiudizio concreto a interessi ritenuti di rango superiore; dall'altro, una serie di eccezioni relative, per le quali, il criterio del pregiudizio concreto è mitigato dall'obbligo di bilanciamento con l'eventuale interesse pubblico prevalente alla divulgazione⁷².

Sulla base di quanto finora esposto, la legislazione spagnola sul diritto di accesso alle informazioni costituisce un modello di riferimento sia per la completezza e la chiarezza sia per la conformità alla normativa europea in materia di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Ue.

In riferimento al procedimento, l'esercizio del diritto di accesso ha inizio con la presentazione della domanda indirizzata al titolare dell'amministrazione o all'ufficio in possesso delle informazioni.

Il richiedente non è tenuto a motivare la sua richiesta di accesso. Può, tuttavia, indicarne i

motivi, che possono essere presi in considerazione al momento della pronuncia (art. 17, co. 3).

La pronuncia favorevole o sfavorevole all'accesso deve essere notificata al richiedente e ai terzi interessati, entro il termine massimo di un mese dal ricevimento dell'istanza di accesso da parte dell'amministrazione competente a decidere.

L'accesso alle informazioni si realizza prevalentemente in via elettronica a meno che il soggetto richiedente non abbia espressamente segnalato un'altra modalità (art. 22, co. 1).

Quando non vi può essere accesso al momento della notifica della pronuncia, esso dovrà essere concesso, in qualsiasi caso, entro il termine di 10 giorni (art. 22, comma 2).

Eventuali reclami avverso la pronuncia di accesso possono essere presentati prima dell'impugnazione in via contenzioso-amministrativa, al *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, entro un mese a decorrere dal giorno seguente alla notifica dell'atto impugnato o dal giorno successivo alla data in cui si verificano gli effetti del silenzio assenso (art. 24, co. 1).

6.1. Cenni sulla trasparenza in ambito giudiziario

In ambito giudiziario il diritto di accesso è stato disciplinato dalla *Ley Orgánica 6/1985 sul Poder Judicial*⁷³.

Più specificamente l'articolo 234, comma 2 della legge sopra citata ha sancito che qualsiasi individuo che vanti un interesse diretto e legittimo ha il diritto a ottenere copie non certificate dei documenti che fanno parte del fascicolo, qualora essi non siano coperti da segreto, né riservati.

In riferimento al diritto di accesso alle sentenze e ad altri provvedimenti giurisdizionali, l'art. 235 *bis* della *Ley Orgánica 6/1985* stabilisce che esso può essere concesso, solo previo oscuramento dei dati personali, nel pieno rispetto del diritto alla privacy, nonché nel rispetto dei diritti delle persone sottoposte a un particolare regime di protezione;

72. Sul tema si rinvia a: Corte di giustizia, 3 luglio 2014, causa C. 350/2012, *Consiglio dell'Unione europea c. Sophie in 't Veld*; Corte di giustizia, 17 ottobre 2013, causa C. 280/2011, *Consiglio dell'Unione europea c. Access Info Europe*, punto 31-32.

73. Per la consultazione della *Ley Orgánica 6/1985*, del 1° luglio, sul *Poder Judicial* si veda il testo pubblicato sul *BOE*. Sulla trasparenza amministrativa si rinvia a: MIR PUIGPELAT 2017; GUARDIOLA 2018.

eventualmente nel rispetto dell'anonimato delle vittime e delle parti lese.

Degno di menzione è anche il “Piano della trasparenza giudiziaria”⁷⁴, deliberato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro della Giustizia il 28 ottobre 2005.

In tale atto normativo l'obiettivo di realizzare una giustizia trasparente si somma alla necessità per i cittadini di comprendere il linguaggio giudiziario; in tal senso significativo è il richiamo all'esposizione in maniera chiara dei termini delle notificazioni e delle citazioni.

Il Piano della trasparenza giudiziaria prevede altresì che siano resi disponibili gratuitamente i formulari, utili per l'esercizio dei diritti nei tribunali, quando non sia obbligatoria la presenza dell'avvocato e del procuratore.

L'art. 14 co. 1 della legge 15/2003 stabilisce che il Piano della trasparenza giudiziaria costituisce uno strumento fondamentale per le amministrazioni pubbliche e per il *Consejo General del Poder Judicial* per la pianificazione, lo sviluppo e l'esecuzione delle politiche pubbliche relative all'amministrazione della giustizia. Più specificamente, il Piano di Trasparenza sancisce per le parti e per ogni persona, che rivendichi un interesse legittimo, il diritto di conoscere il contenuto e lo stato dei processi in conformità con le disposizioni delle leggi processuali, attraverso l'accesso a documenti, libri, archivi e atti giudiziari non riservati.

Nel Titolo V inoltre è riportato un ricco e dettagliato elenco di informazioni utili, che ogni organo giudiziario è tenuto a rendere pubbliche, secondo i termini e le modalità definite dalla Commissione Nazionale per le statistiche giudiziarie. In particolare, si fa menzione del numero dei dipendenti, delle informazioni sul bilancio e sulle spese, dei contratti, delle statistiche sulla durata dei processi, dell'evoluzione dei carichi di lavoro, del numero e dell'età media dei giudici, dei pubblici ministeri, degli impiegati, degli avvocati, nonché dei compensi degli avvocati, degli esperti e dei medici forensi.

7. Il FOIA federale statunitense

Il *Freedom of Information Act* (FOIA) statunitense è da sempre considerato una pietra miliare nel percorso evolutivo dell'accesso a documenti e informazioni della pubblica amministrazione⁷⁵.

Il *Freedom of Information Act* si è sviluppato in un contesto giuridico-culturale in cui era forte l'istanza di riconoscimento di un diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero attraverso la carta stampata; ciò, tra l'altro, sin dall'epoca in cui gli Stati Uniti d'America erano una colonia britannica. Si trattò, di rivendicare il diritto di contestare (per iscritto e di diffondere in tal modo le relative informazioni) «arbitrary political power, preparing the way for the revolutionary concepts of popular sovereignty and the people's right to know, which were eventually embodied in the American Constitution»⁷⁶.

Anche dopo la dichiarazione di indipendenza e l'adozione della Costituzione USA, la sua applicazione da parte delle Corti fu molto ampia. Dal 1925 nel caso *Gitlow v. New York*, la Corte Suprema si pronunciò a favore dell'applicabilità del Primo emendamento, che riconosce la libertà di parola e di stampa, anche agli Stati federati. Successivamente, in merito al caso *Grosjean v. American Press. Co.* la Corte fece riferimento alla lotta del popolo inglese «to establish and preserve the right [...] to full information in respect of the doings or misdoings of their government»⁷⁷ e concluse affermando che proprio tale esperienza aveva condotto all'adozione del Primo Emendamento.

Il *Freedom of Information Act* fu adottato nel 1966 e nella sua versione originaria prevedeva che ogni persona avesse diritto di richiedere l'accesso ai “record” posseduti dalle agenzie federali, salvo che si trattasse di documenti o dati la cui divulgazione fosse esclusa in ragione di uno dei nove motivi di esclusione previsti dal FOIA o di una delle tre speciali clausole di esclusione previste in favore di FBI e forze di sicurezza federali. Non erano previsti né termini per rispondere alle richieste di accesso né sanzioni per il caso di violazione della relativa disciplina.

74. Il “Piano della trasparenza” è consultabile sul [sito del BOE](#).

75. Interessante la comparazione tra l'esperienza giuridica statunitense e quella italiana, cfr. LUNARDELLI 2023.

76. FOERSTEL 1999, p. 8.

77. *Grosjean v. American Press Association*, 297 U. S. 233 (1936).

Nella prassi, pertanto, molte agenzie federali opponevano ritardi paralizzanti alle istanze di accesso. I richiedenti inoltre erano scoraggiati dal pagamento di importi elevati necessari per accedere al record. Si noti, come l'espressione record non faccia riferimento alle informazioni in quanto tali, ma al documento che le contiene.

Il *Freedom of Information Act* fu modificato dal *Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act* nel 2007, dall'*Open FOIA Act* del 2009 e dall'emendamento *FOIA Improvement Act* del 2016⁷⁸.

Oggetto del FOIA federale statunitense sono tutti i documenti in possesso di un ente governativo federale, in qualsiasi formato, incluso il formato elettronico. Sono compresi anche i documenti di un ente governativo nella disponibilità di un soggetto terzo che li detiene per motivi di gestione archivistica. Esclusi dal diritto di accesso sono i documenti detenuti dal Congresso, dai tribunali e da parte dei Governi e delle agenzie governative dei singoli stati federati.

La legge suddivide gli atti pubblici in due categorie:

- 1) i documenti che devono essere pubblicati nel *Federal Register*, ed altri atti a carattere interno, quali ad esempio gli organigrammi o le istruzioni per lo staff a contatto con il pubblico;
- 2) i documenti non pubblicati, che devono essere resi disponibili a richiesta del pubblico.

Sono esclusi dall'obbligo di pubblicità e dal diritto di accesso le seguenti nove categorie di documenti: «1. classified information for national defence or foreign policy; 2. internal personnel rules and practices; 3. Information that exempt under other laws; 4. trade secrets and confidential business information; 5. inter-agency or intra-agency memoranda or letters that are protected by legal privileges; 6. personnel and medical files; 7. law enforcement records or information; 8.

information concerning bank supervision; 9. geological and geophysical information».

Qualsiasi persona o organizzazione, indipendentemente dalla cittadinanza o dal paese di origine, è titolare del diritto di accesso ai documenti sopra specificati, che può essere esercitato nei confronti di qualsiasi *agency* federale; più precisamente, nei confronti di dipartimenti esecutivi o militari, enti governativi o controllati dal Governo, aziende attive nel ramo esecutivo del Governo (incluso l'Ufficio esecutivo del Presidente), autorità indipendenti.

Ai sensi del U.S.C. § 551, è espressamente escluso l'esercizio del diritto di accesso nei confronti:

- del Congresso;
- dei tribunali federali (courts);
- del Governo dei territori e dei possedimenti;
- del Governo del Distretto di Columbia.

La richiesta di accesso a un documento deve essere corredata da una descrizione del documento stesso e deve essere compilata in ottemperanza a regole procedurali predeterminate.

I documenti devono essere forniti nel formato richiesto, se disponibile.

Ogni ente pubblica le procedure relative al diritto di accesso e gli importi applicabili.

Le agenzie governative devono rispondere in 20 giorni lavorativi e sono tenuti a motivare la decisione.

È ammesso il ricorso gerarchico al direttore dell'ente governativo che ha rifiutato l'accesso, il quale ha l'obbligo di adottare una decisione nel termine di 20 giorni.

Se il diniego viene confermato, è previsto il ricorso giurisdizionale⁷⁹.

Il giudice può imporre all'ente governativo di rendere pubblici i documenti.

Come è noto, il modello FOIA statunitense è considerato come il modello di riferimento per valutare l'adeguatezza degli altri modelli⁸⁰.

78. Si precisa che il Freedom of Information Act è contenuto al paragrafo 552 del Codice delle leggi degli Stati Uniti; la versione italiana è consultabile sul [sito del FOIA](#). Per l'analisi del FOIA statunitense alla luce delle modifiche legislative si rinvia a: GALETTA 2016, pp. 1021-1032; per una lettura comparata dell'accesso civico italiano e di quello statunitense si rinvia a: LA PISCOPIA 2016.

79. In caso di ricorso giurisdizionale è competente a decidere la corte del distretto in cui il ricorrente risiede o dove svolge la propria attività o in cui si trova la documentazione, oppure il distretto di Columbia.

80. Sul modello FOIA americano si rinvia a: GINSBERG 2015; CULLIER-DAVIS 2010.

Il modello italiano ha mutuato tre profili dal modello americano di FOIA: il “doppio binario” tra obblighi di pubblicazione e richieste di accesso civico; l’accessibilità – in linea di principio – totale ai documenti delle amministrazioni statali; il riconoscimento dell’accesso anche a chi non dimostri la titolarità di un interesse specifico alla conoscenza degli atti⁸¹.

Tuttavia, come è stato sottolineato da attenta dottrina il livello di implementazione del FOIA a livello federale si è collocato, per lungo tempo, a livelli bassissimi⁸².

Neppure la c.d. “*openness initiative*” promossa nel 1993, durante l’amministrazione Clinton, è stata in grado di apportare cambiamenti positivi alla criticità della situazione. Più nello specifico, con l’adozione dell’E-FOIA, in vigore dal 31 marzo 1997, le agenzie federali avrebbero dovuto rendere disponibili nelle *Reading Rooms*, tutti quei documenti che fossero già stati oggetto di richieste di accesso. Tale obbligo, decorrente dal 1 novembre 1997, avrebbe dovuto ridurre i ritardi cronici delle agenzie nell’evadere le richieste di accesso⁸³. Tale soluzione legislativa non ha però permesso di porre un argine allo scarso livello di attuazione del FOIA da parte delle agenzie federali.

Le ragioni della scarsa applicazione del FOIA sono in parte sintetizzate in un’intervista del 1998 al FOIA Director del *Department of Health and Human Services*.

Nel tentare di spiegare le ragioni delle difficoltà di applicazione del FOIA nel Dipartimento da lui diretto, anche dopo l’approvazione del E-FOIA,

egli osservava che: «Whatever they do to this statute and whatever they do to the hardware, they’re never going to change the fact that freedom of information is a labor intensive activity. Even when you get the fancy hardware that allows you to scan in the record and then read it and redact it electronically, you still need somebody to run the blasted machine. And you need somebody who understands both the statute and the nature of the work that the organization is involved in»⁸⁴.

Da un’analisi più accurata della situazione risulta senza dubbio un atteggiamento di ostilità o quanto meno di scarso entusiasmo da parte delle agenzie governative nei confronti dell’idea di trasparenza e delle sue implicazioni; inoltre può affermarsi che i ritardi nelle risposte alle richieste di accesso ai sensi del FOIA sono inerenti alla natura stessa del lavoro richiesto per evaderle, a fronte dell’inadeguatezza del personale e dell’inadeguato finanziamento previsto per il compimento delle relative attività⁸⁵.

Un altro aspetto importante da tenere in considerazione è l’atteggiamento prevalente nelle corti statunitensi. Sul punto, è stato rilevato come, sin dal principio, le corti statunitensi abbiano offerto un sostegno assai timido all’applicazione del FOIA; ed abbiano al contrario mantenuto un atteggiamento di ampia riverenza nei confronti delle richieste del Governo e delle agenzie governative di mantenere il segreto su tutte quelle questioni che avrebbero potuto avere un nesso, anche molto indiretto, in particolare col tema della sicurezza nazionale⁸⁶.

81. Si veda FALLETTA 2016, p. 2.

82. FOERSTEL 1999, p. 163 ss.; RATISH 2007.

83. GALETTA 2016, p. 1027.

84. FOERSTEL 1999, p. 85.

85. *Ivi*, p. 44. Sul punto emblematica è la dichiarazione fatta dal procuratore generale del Presidente Johnson, Ramesey Clark, durante un’intervista rilasciata a Foerstel: «I told the agencies to work hard at complying with the FOIA, but they were almost uniformly offended by the statute itself. They thought it implied that they weren’t trusted and they feared that the FOIA would force them to work in a gold fish bowl, observed by the public».

86. A proposito di «interplay of overclassification and excessive judicial deference» si veda NEVELOW MART-GINSBURG 2014, p. 725 ss. Si rimanda altresì alla decisione della Corte Suprema USA del 1989, *Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press*, 489 U.S. 749 (1989), 764 (Foi’s purpose decision) nella quale si fa riferimento alla necessità di avere chiaro quale è l’obiettivo centrale del FOIA nel decidere se consentire o meno l’accesso agli atti. A questa restrittiva interpretazione del FOIA si è ispirata gran parte della giurisprudenza almeno per tutto il decennio successivo. Per approfondimenti si veda in particolare: HALSTUK-CHAMBERLIN 2006, p. 511 ss. La questione della concreta applicazione della normativa in materia di trasparenza è trattata

Tale atteggiamento è stato facilitato grazie dall'ampia lista di deroghe all'applicazione del FOIA.

8. Considerazioni conclusive

La disamina fin ora svolta mette in luce il nucleo centrale comune delle legislazioni prese in esame.

La disponibilità delle informazioni che riguardano l'esercizio del potere pubblico ridisegna il rapporto intercorrente tra cittadino e autorità e decreta il passaggio da una democrazia puramente procedurale ad una forma di governo in cui assumono rilievo le precondizioni del processo democratico. In tale ottica, il diritto di essere informati e la trasparenza, intesa come principio e diritto, rappresentano precondizioni necessarie per l'esercizio della democrazia.

Il FOIA assicura ai cittadini un controllo diffuso sul corretto esercizio del potere da parte delle pubbliche amministrazioni; da ciò segue che la sua concreta applicazione è in grado di determinare il grado di sviluppo di un ordinamento democratico, la sua "qualità".

Ogni *Freedom of Information Act*, analizzato sia negli elementi strutturali che in quelli squisitamente procedurali, ha rivelato delle peculiarità.

I tratti differenziali delle singole esperienze oggetto di indagine vanno sicuramente decifrati nell'ambito del quadro sociale e culturale in cui il diritto di accesso alle informazioni si è sviluppato. A titolo esemplificativo, il FOIA statunitense, elevato molto spesso a modello di riferimento, nonostante gli esiti non proprio soddisfacenti in termini di effettività, si inserisce in un contesto culturale che ruota principalmente attorno al rapporto elettori-eletti e, solo in maniera marginale, al rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. In tale prospettiva, l'acquisizione delle informazioni deve essere letta in termini di possibilità per il cittadino di partecipare attivamente alla politica. Sul punto è necessario sottolineare che le agenzie federali statunitensi svolgono funzioni di *regulation*, intesa

come adozione di atti a contenuto normativo equiparabili ai regolamenti amministrativi italiani e non esclusivamente di *adjudication*, ossia l'emana-zione di provvedimenti amministrativi⁸⁷.

Tuttavia, se è vero che la sovranità non si esercita esclusivamente tramite i meccanismi della democrazia rappresentativa e che essa si manifesta parimenti nel dialogo con gli organi amministrativi, è vero anche che la politica intercetta un campo d'azione diverso da quello dell'amministrazione. Su questa linea direttrice si è mosso in particolare il legislatore italiano, che attraverso le riforme attuate nei primi anni Novanta, ha tentato di separare politica e amministrazione, al fine di garantire l'effettività del principio di imparzialità, sancito dall'art. 97 della Costituzione⁸⁸. L'istanza di divaricazione tra politica e pubblica amministrazione non costituisce neppure il *core* del FOIA svedese, che – come si è detto – nasce come strumento di controllo del potere politico e riconosce ai cittadini un diritto di accesso quasi illimitato ai documenti detenuti dalle autorità pubbliche.

Eppure le legislazioni in materia di libertà di informazione rimandano sempre alla relazione tra cittadino e potere e alla modalità del suo esercizio.

Dalle esperienze prese in considerazione sono emerse delle criticità relative ai profili attuativi del diritto di accesso, che non sempre sono riconducibili a deficit nella costruzione o implementazione dell'architettura normativa⁸⁹. Si sa: proclamare un diritto non corrisponde ad assicurarne l'osservanza, l'effettività e l'applicazione, occorrono istituzioni che incarnino una volontà politica.

Del resto, come afferma lucidamente Stefano Rodotà: «parlando di diritti bisogna sempre guardare lontano, frequentare il futuro non rimanere prigionieri del passato. E bisogna avere in essi una fede appassionata, magari ingenua, che sostenga lo sforzo continuo di una costruzione dei diritti sempre incompiuta, sempre insidiata dai nemici della libertà»⁹⁰.

anche da TESTA 2019, p. 611. In relazione al segreto di Stato si veda la sentenza *U.S. v. Zubaydah et Al.* No 20-287, 2022.

87. Per un approfondimento sul tema si veda: GALETTA 2016, p. 44.

88. Sul nesso tra la trasparenza, la democraticità e l'imparzialità dell'amministrazione, si rinvia a COLAPIETRO 2014, p. 20.

89. Si rinvia in particolare ai paragrafi 5 e 7 in riferimento al modello statunitense e francese. In riferimento al modello italiano si veda NOTARI 2018.

90. RODOTÀ 2012, p. 76.

Riferimenti bibliografici

- C. ALBERTI (2003), *La disciplina del diritto di accesso nel post Amsterdam tra consacrazione e limitazione*, in “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2003, n. 1
- U. ALLEGRETTI (2009), *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, 2009
- M.R. ALLEGRI (2014), *Democrazia, controllo pubblico e trasparenza dei costi della politica*, in “federalismi.it”, 2014, n. 9
- ANAC (2016), *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*, Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016
- G. ARENA (1979), *Diritto all'informazione e pubblica amministrazione*, Tipografia Veneziana, 1979
- R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di) (2001), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, il Mulino, 2001
- P. CALAMANDREI (1996), *Costituzione e leggi di Antigone*, Sansoni, 1996, p. 123 ss.
- E. CARLONI (2022), *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, il Mulino, 2022
- E. CARLONI (2009), *La “casa di vetro” e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in “Diritto pubblico”, 2009, n. 3
- E. CASSETTA (1977), *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa nell'attuale ordinamento dello Stato italiano*, in G.M. Rigamonti (a cura di), “La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali”, Atti del XXII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione di Varenna (23-25 settembre 1976), Giuffrè, 1977
- A. CAUDURO (2017), *Il dibattito di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in “Diritto amministrativo”, 2017, n. 3
- S. CASSESE (2007), *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2007, n. 1
- M.P. CHITI (a cura di) (2013), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2013
- M.P. CHITI (1977), *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini, 1977
- L. CICATIELLO, E. DE SIMONE, F. DI MASCIO et al. (2022), *Exploring patterns of implementation of the Freedom of Information Act (FOIA) in local government: the case of Italy*, in “Etica pubblica”, 2022, n. 2
- M. COCCONI (2010), *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Cedam, 2010
- C. COLAPIETRO (2014), *Trasparenza e democrazia: conoscenza e/è potere*, in L. Califano, C. Colapietro (a cura di), “Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale”, Editoriale Scientifica, 2014
- D.L. CULLIER, C.N. DAVIS (2010), *The Art of Access: Strategies for Acquiring Public Records*, CQ Press, 2010
- M. DANDELLOT (2018), *Évolution et enjeux du droit d'accès aux documents administratifs depuis la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique*, in “Revue française d'administration publique”, 2018/1, n. 165
- N. DURANTE (2018), *Pubblicità, trasparenza e FOIA: indicazioni operative*, in “italiAppalti”, 2018
- P. FALLETTA (2016), *Il freedom of information act italiano e i rischi della trasparenza digitale*, in “federalismi.it”, 2016, n. 23
- M. FILICE (2019), *I limiti all'accesso civico generalizzato: tecniche e problemi applicativi*, in “Diritto amministrativo”, 2019, n. 4

- S. FOÀ (2017), *La nuova trasparenza amministrativa*, in “Diritto amministrativo”, 2017, n. 1
- H.N. FOERSTEL (1999), *Freedom of information and the right to Know*, Greenwood Press, 1999
- D.-U. GALETTA (2016), *Per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2016, n. 5
- G. GARDINI (2014), *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 2014, n. 8/9
- J.M. GIMENO FELIÙ (2014), *El derecho de acceso a la información pública*, Civitas, 2014
- W. GINSBERG (2015), *The Freedom of Information Act (FOIA): Background, Legislation and Policy Issues*, Congressional Research Service, 2015
- F. GORGERINO (2022), *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in “federalismi.it”, 2022, n. 5
- J.A. GUARDIOLA (2018), *La transparencia administrativa: el acceso a la información pública*, Aranzadi, 2018
- E. GUICHOT REINA (2014), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Tecnos, 2014
- M.E. HALSTUK, B.F. CHAMBERLIN (2006), *The Freedom of Information Act 1966-2006: a retrospective on the rise of Privacy protection over the public interest in knowing what the government's up to*, in “Communication Law & Policy”, vol. 11, 2006, n. 4
- S. LA PISCOPIA (2016), *Italian Freedom of Information Act: approcci interpretativi e dottrinari*, in “Rassegna della giustizia militare”, 2016
- F. LEVI (1977), *Partecipazione e organizzazione*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1977, n. 4
- M. LIPARI (2019), *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalle legge 241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive*, in “federalismi.it”, 2019, n. 17
- A. LOIODICE (1969), *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Jovene, 1969
- O. MIR PUIGPELAT (2017), *El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma*, in “Revista Catalana de dret públic”, 2017, n. 55
- M. LUCIANI (2001), *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), “Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica”, Giuffrè, 2001
- M. LUNARDELLI (2023), *La trasparenza negli Stati Uniti e in Italia. Un'analisi comparata*, Editoriale Scientifica, 2023
- A. MARCHETTI (2021), *L'esperienza virtuosa della rule of law nell'ordinamento svedese: tra storiche eredità culturali e nuovi presidi formali di legalità*, in “federalismi.it”, 2021, n. 23
- B.G. MATTARELLA, M. SAVINO (2018), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Editoriale Scientifica, 2018
- T. MENDEL (2003), *Freedom of information: A comparative legal survey*, Unesco, 2003
- H. MICHEL (2022), *Transparency in the UE system of governance: the successes and pitfalls of a new pre-requisite for democracy*, in “Etica pubblica”, 2022, n. 2
- A. MOLITERNI (2019), *La natura dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, in “Diritto amministrativo”, 2019, n. 3

- S. NEVELOW MART, T. GINSBURG (2014), *[Dis]-Informing the people's discretion: judicial deference under the national security exemption of the Freedom of Information Act*, in "Administrative Law Review", vol. 66, 2014, n. 4
- F. NOTARI (2018), *Le criticità di un primo monitoraggio del FOIA italiano: il ruolo di Anac, Garante privacy e giudici amministrativi*, in "federalismi.it", 2018, n. 18
- V.I. ÖSTERDAHL (2016), *Between 250 years of free information and 20 years of EU and Internet*, in "Etikk i praksis – Nordic Journal of Applied Ethics", 2016
- R. PICARD (2013), *La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) en France*, in "Droit administratif", 2013, n. 3
- J.L. PIÑAR MAÑAS (2015), *La protección de datos personales y el derecho de acceso a la información pública*, Lex Nova, 2015
- A. PORPORATO (2017), *Il nuovo accesso civico generalizzato introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in "federalismi.it", 2017, n. 12
- R. RATISH (2007), *Democracy's Backlog: The Electronic Freedom of Information Act Ten Years Later*, in "Rutgers Computer and Technology Law Journal", vol. 34, 2007, n. 1
- J.J. RIVAS MARTÍNEZ (2019), *El derecho de acceso a la información en España: una aproximación jurisprudencial*, Aranzadi, 2019
- S. RODOTÀ (2012), *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012
- L. ROSSI, P. VINAGRE E SILVA (2017), *Public Access to Documents in the EU*, Hart Publishing, 2017
- M.A. SANDULLI, L. DROGHINI (2020), *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio di conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, in "federalismi.it", 2020, n. 20
- M. SAVINO (2016), *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2016, n. 5
- S.M. SISTO (2021), *L'importanza della trasparenza amministrativa nella prevenzione e nel contrasto alla corruzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021
- L. TESTA (2019), *«Ma in America questo non si può». La lotta alla public corruption negli Stati Uniti*, in "DPCE online", 2019, n. 1
- C. TOMMASI (2018), *Il diritto di accesso nell'ordinamento dell'Unione Europea: trasparenza o opacità amministrativa*, in Gruppo di Pisa, "Atti del seminario annuale con i dottorandi in materie gius-pubblicistiche", 2018
- C. TOMMASI (2018), *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, in "federalismi.it", 2018, n. 5
- R. URSI (2016), *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli, 2016
- R. VILLATA (1987), *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in "Diritto processuale amministrativo", 1987, n. 4
- V. ZENO-ZENCOVICH (2009), voce *Diritto di informazione e all'informazione*, in "Enciclopedia Italiana", XXI Secolo, 2009
- J. ZILLER (2019), *Accès aux documents administratifs: droit interne et droit européen*, in "Revue française de droit administratif", 2019, n. 2
- J. ZILLER (2005), *Commento all'art. II - 102 Cost. UE*, in L. Burgorgue-Larsen, A. Levaide, F. Picod (a cura di), "Traité établissant une Constitution pour l'Europe: Tome 2, La Charte des droits fondamentaux de l'Union", Bruylant, 2005