

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

2022 - Anno XLIII

I LIMITI AL DIRITTO DI ACCESSO SULLA BASE DELLA LEGGE 241/1990 E DEI DD. LGS N. 3/2013 E N. 97/2016

di Maria Corasaniti, Dirigente aggiunto di Polizia penitenziaria

Il diritto di accesso ed i suoi limiti ex art. 24 della legge 241/1990: ambito dei titolari del diritto, delle PP. AA. obbligate e dei documenti da esibire

1.1 Il presente scritto riguarda l'indagine sull'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi e sulle sue limitazioni. Tale Istituto è espressione del principio costituzionale di trasparenza dell'attività amministrativa¹, principio che può contrastare con altri canoni costituzionali come quello di tutela della riservatezza o della sicurezza dello Stato.

Lo scritto si sviluppa attraverso le declinazioni in cui l'accesso ed i limiti allo stesso si articolano sulla base: **a)** della disciplina generale sul procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990 n. 241 attuativa dei principi di trasparenza, imparzialità e di obbligo per l'amministrazione di procedere sull'istanza di accesso documentale; **b)** delle innovazioni normative successive alle quali l'accesso ed i limiti allo stesso sono stati interessati a seguito del decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 (c.d. decreto trasparenza), come modificato dal D. lgs 25 maggio 2016 n. 97, che ha disciplinato (art.5, comma 2) l'accesso civico c.d. semplice e l'accesso civico generalizzato a tutti i dati e documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche con il solo limite degli interessi pubblici e privati tipizzati.

¹ Taglienti, *Trasparenza dell'atto amministrativo*, da www.giustamm.it, il quale rimarca il passaggio dei lavori parlamentari nel quale è posta in risalto la differenza dalla pubblicità (Relazione Commissione Affari Costituzionali), avendo il principio di trasparenza la più generale finalità di creare un corretto rapporto con il cittadino per ridurre il tasso di contenzioso; Iodice, *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, vol. xxi con la tutela degli altri valori-interessi garantiti dalla costituzione, Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983, in part. pag.264

Il diritto all'accesso trova il suo fondamento legislativo e disciplina nell'art. 22 della legge 241 e si configura ai sensi del successivo art. 25 come un diritto soggettivo all'informazione, la cui cognizione è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, secondo le regole del giudizio di accertamento tipico delle controversie su diritti soggettivi, con conseguente inammissibilità del ricorso straordinario al Capo dello Stato, quale giudizio di tipo annullatorio.

La predetta natura è stata peraltro espressamente riconosciuta dalla legge n. 15/2005 chiudendo la precedente diatriba sulla natura di interesse legittimo o diritto soggettivo all'accesso.

Il diritto medesimo è poi del tutto autonomo rispetto al processo e ciò è confermato dalla giurisprudenza costante secondo la quale la pendenza eventuale del giudizio amministrativo non costituisce preclusione né all'esercizio del diritto medesimo né all'ammissibilità dell'azione prevista dall'art. 25 della citata legge.

L'esercizio del diritto di accesso è finalizzato in sostanza ad assicurare come detto la trasparenza dell'attività amministrativa ed a favorirne lo svolgimento imparziale, attraverso l'immanente controllo, individuale e sociale, da parte degli amministrati.

Per diritto di accesso si intende il diritto degli interessati di prendere visione e/o di estrarre copia dei predetti documenti. L'accesso, e quindi il diritto all'informazione amministrativa (con fondamento costituzionale negli artt. 21, 24, 97 e 113 Cost.), nell'attuare i principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa fissati dall'art. 1 della legge 241, realizza in sostanza l'obiettivo dell'imparzialità della condotta dell'Amministrazione.

1.2 La questione concernente **le limitazioni al diritto di accesso agli atti e documenti della P. A.** è stata oggetto, oltre che di innovazioni legislative successive all'entrata in vigore della legge 241/90, di un articolato dibattito dottrinale e giurisprudenziale.

Giova prendere le mosse dalla individuazione dei soggetti di diritto privato legittimati attivamente all'accesso e per converso di quelli di diritto pubblico obbligati, quali soggetti passivi, all'esibizione dei documenti amministrativi, per poi esaminare i documenti oggetto di esibizione ed infine concentrarsi su quelli

esclusi dall'accesso per ragioni attinenti alla segretezza², alla vita privata, alla riservatezza personale dei terzi nel settore dei c. d. dati sensibili e sensibilissimi, tutelati dalle leggi n. 675/96 e 135/99, dai decreti legislativi 30 giugno 2003 n. 196 e 10 agosto 2018 n. 101, da interpretare ed applicare alla luce del Reg. UE 2016/679.

Quanto all'aspetto soggettivo attivo l'ambito dei titolari del diritto di accesso non soffre limitazioni, salvo quanto si dirà relativamente all'interesse e quindi alla legittimazione dell'istante ex legge 241.

La normativa ha previsto (art.2 c.1° D.P.R. 352 del1992) il diritto di accesso per chiunque avesse interesse: cittadini, stranieri e apolidi.

Quel che rilevava per quest'ultimi era pertanto il dato oggettivo dell'interesse la cui tutela richiedeva una compiuta conoscenza dei documenti amministrativi. L'interesse, per disposizione legislativa dell'art. 22,1° comma lett. b) della legge 241, deve essere diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto ed alle specifiche esigenze del richiedente e come tale interesse serio, non emulativo e non riconducibile a mera curiosità³. La mancanza di un siffatto qualificato interesse legittima l'Amministrazione a rifiutare l'accesso o, in alternativa, a fornire generiche informazioni.

Stante l'ampia formulazione dello stesso art. 22 la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto in una molteplicità di fattispecie - accesso alle procedure concorsuali; agli atti di gare pubbliche; ai pareri legali correlati ad un procedimento amministrativo; accesso da parte dei consiglieri comunali a tutti gli atti e documenti dell'A. utili all'espletamento del loro mandato - la titolarità del diritto all'accesso a soggetti prospettanti posizioni di interesse tutelabili a seguito della conoscenza dei documenti acquisibili.

Sempre relativamente al profilo della legittimazione all'accesso è stata dalla medesima giurisprudenza (per tutte Cons. St. sez. VI, 26 marzo 1992 n.93) invece esclusa, non senza contrasti ed oscillazioni, la configurabilità di un'azione popolare diretta a consentire un controllo generalizzato sull'A.,

² Hamel. *Segreto procedimentale e diritto di accesso agli atti ed alle informazioni della P.A.*, Nuova rassegna di legis. dottr. giur.; 1990, n.18 p.1889, che sottolinea il rapporto di antitetività tra la concezione dell'A. al servizio dei cittadini, che emerge dalla Costituzione, con una rigida applicazione del segreto.

³ Pedaci, Brevi note sul concetto di situazione giuridicamente rilevante nell'ambito del diritto di accesso, in Nuova Rass., 2007, 67; Palmieri, legittimazione all'accesso ai documenti amministrativi: il caso delle associazioni di tutela dei consumatori, in Foro amm. C d s, 2006, 1276

ritenendosi indispensabile la sussistenza del prescritto interesse personale e concreto non identificabile nel generico comune interesse alla trasparenza amministrativa. Diversamente, si è sostenuto, il diritto di accesso ai documenti verrebbe trasformato in uno strumento di "ispezione popolare" sull'efficienza di un servizio pubblico avendo come suo presupposto il generico ed indistinto interesse di ognuno al buon andamento della P. A..

In linea col detto indirizzo lo stesso Consiglio di Stato ha escluso ad esempio, la legittimazione all'accesso a tutte le deliberazioni comunali relative ad un periodo di tempo indicato anziché soltanto di quelle che direttamente riguardavano l'istante (IV sez. 11 gennaio 1994 n.8).

L'istante medesimo, in definitiva, relativamente all'accesso documentale ex L.241, aveva ed ha l'onere, ex art. 3 D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, di provare il suo interesse all'accesso, ritenendosi l'interesse stesso precluso nel caso di istanza defatigatoria ed estranea alla sfera del richiedente o generica quanto ai dati e documenti richiesti e comunque senza la prospettazione di elementi utili alla individuazione dei medesimi, ovvero allorquando la richiesta di informazione invece di avere ad oggetto un determinato documento tendeva a promuovere un'attività ricognitiva dell'A. (*ex multis* Cons. St. sez. V, 14 dicembre 1992 n.1504; Cons. Giust. Amm.. 4 luglio 2000 n. 336).

Tale normativa ed orientamento giurisprudenziale erano e sono frutto della ragionevole e condivisibile preoccupazione di evitare aggravii all'operatività ed efficienza delle PP. AA., allora come ancora oggi, prive o con insufficienza di mezzi, tecnologie informatiche e relativo personale.

Quanto all'ambito soggettivo passivo esso è di considerevole ampiezza comprendendo tutte le amministrazioni della Stato e tutti gli enti pubblici ivi inclusi gli enti territoriali locali, così come elencati dal D.lgs 165/2001 che degli stessi soggetti pubblici ha effettuato la ricognizione nominativa. Gli stessi soggetti nei confronti dei quali attivare l'accesso sono individuati anche nell'art. 2 bis del decreto trasparenza del 2013. Incombe su tutti questi l'obbligo di esibizione degli atti e documenti amministrativi non esclusi dall'accesso⁴.

Anche l'ambito oggettivo relativo ai documenti è molto ampio rientrando in esso sia i documenti amministrativi in senso stretto compresi gli atti interni

⁴ Cuocolo, *Procedimenti amministrativo e diritti di accesso ai documenti*, a cura di Itaia -Bassani, Milano, 1991, p..412.

previsti dall'art. 22, comma 2° della legge 241, che consentono la piena conoscibilità del materiale istruttorio che può assumere portata decisiva per l'interessato nel ricavare la prova dei vizi che affettano l'atto finale, sia quelli facenti parte del procedimento amministrativo "*fatte salve*" le deroghe previste dalla legge o regolamento (art. 5 co. 3° citato D.P.R. 352/1992). Limitazioni queste ultime di carattere eccezionale visto che, per prevalente giurisprudenza, l'accesso deve costituire la regola nei rapporti tra cittadino e la P.A.; regola già affermata dall'art. 22 legge 241/90 che al terzo comma ha prescritto che tutti i documenti amministrativi sono accessibili ad eccezione di quelli indicati all'art. 24, commi 1,2,3,5, e 6⁵; regola confermata dall'art. 12 del D. lgs n.29 /93 che ha previsto al 2° comma che gli uffici per le relazioni col pubblico "*provvedono anche mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche... ed all'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti*".

In linea logica va puntualizzato che quest'ultima disposizione presuppone il diritto dell'istante, così come dell'eventuale ricorrente contro il silenzio rifiuto o diniego all'accesso, di prendere visione di tutti gli atti e documenti dell'intera istruttoria compiuta dall'A.: ciò per l'esigenza del rispetto del criterio fondamentale del giusto procedimento cui deve uniformarsi la pubblica amministrazione.

Come visto tutta la normativa sull'accesso fa sempre riferimento ad atti e documenti della P.A. per cui la domanda di accesso può considerarsi ammissibile solo se riferita agli stessi in quanto qualificabili come amministrativi (quanto meno in senso oggettivo e funzionale) perché facenti capo all'apparato amministrativo.

Alquanto problematica è stata la questione circa la sussistenza del diritto di accesso all'attività di diritto privato della P. A ex art. 22 e ss. della legge 241/90.

In un primo momento la giurisprudenza ha in prevalenza negato il diritto stesso sul presupposto della mancanza nell'azione privata dell'Amministrazione di *potestas* particolari o di situazioni di supremazia o che gli obiettivi della

⁵ Sull'esclusione del diritto di accesso, Garri, *Esclusione del diritto di accesso*, in *L'azione Amministrativa*, Milano 2005, 1016 ss.

correttezza, trasparenza ed imparzialità fossero perseguibili solo nei confronti della P.A. quale autorità e non come privato⁶.

Le predette argomentazioni addotte a sostegno dell' esclusione si sono in verità e giustamente rivelate anche nella stessa successiva giurisprudenza⁷ e dottrina⁸ non convincenti sulla base di una serie di motivazioni e dei seguenti argomenti letterali e logico-sistematici: **a)** gli artt. 22 e ss. sono applicabili a procedure collegate ad attività contrattuali della P.A.; **b)** l'attività di diritto privato dell'A. è comunque attuativa di provvedimenti; **c)** in base all'art. 23 il diritto di accesso si esercita anche "*nei confronti dei concessionari di pubblici servizi*"; **d)** l'art. 27, comma 5° fa espresso riferimento al principio generale "*di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione*".

1.3 Quanto ai **limiti in generale del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 24 della legge 241/90** si rileva che il legislatore col primo comma di tale articolo ha suddiviso i limiti stessi in tassativi ed eventuali a seconda che siano previsti direttamente dalla legge per la tutela di preminenti interessi pubblici e non siano derogabili dalla P.A. oppure siano individuati dalla P. A. tramite il regolamento di cui al comma 6 per tutelare alcuni interessi enucleati dalla legge e relativi al mantenimento del riserbo su fatti e vicende coinvolgenti la sfera personale e patrimoniale di persone fisiche o giuridiche.

Sono questi i limiti principali stabiliti dalla predetta disposizione e sono rappresentati dalla segretezza e dalla riservatezza⁹.

Il comma 5 dell'art. 24 L. 241 sancisce "*i documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso*".

Quanto sempre alla segretezza amministrativa - con particolare riferimento ai documenti coperti dal segreto di Stato per la tutela di interessi politici, interni ed internazionali, la sicurezza e l'integrità dello Stato stesso ed ai casi di

⁶ Tra le tante e più risalenti Cons. St., sez. IV 5 giugno 1995, n. 412 in Cons. St.1995, II, pag.654

⁷ Ex multis Cons. St. sez. IV, 4 febbraio 1997, n.82, in Cons. St.' 1997, pag.176; 30 marzo 2000, n. 1821, in Mass. Cons. stato, 2000, pag. 1821.

⁸ Franco, Il nuovo procedimento amministrativo, Bologna 1991,pag.163

⁹ C.M. Bianca, Diritto civile,i,1987,170 ss, sulle definizioni del "diritto alla riservatezza" e "diritto alla segretezza".

divieto di divulgazione previsti dalla legge (segreto militare, professionale...) - va *in primis* ricordato che essa non è rapportata alla qualità della persona che detiene i documenti ma alla qualità delle informazioni che gli stessi contengono; informazioni che di regola vengono secretate in quanto potrebbero restare vulnerate dalla conoscenza dei documenti stessi.

La riservatezza¹⁰ merita attenzione soprattutto con riferimento alla problematica del suo rapporto con l'accesso ed al trattamento da parte di soggetti pubblici dei dati "sensibili" e "sensibilissimi" idonei a rilevare lo stato di salute o la vita sessuale delle persone.

La questione è stata affrontata dal legislatore con la distinzione operata dalla L. 675/96 e dal D.lgs. 135/99 a seconda che i documenti richiesti con l'accesso contengano dati di terzi personali ordinari, ovvero sensibili o sensibilissimi.

Tale distinzione tra differenti livelli del profilo di privacy è stata poi ripresa dal Codice sulla protezione dei dati personali che con gli articoli 59 e 60 ha posto la disciplina da seguire a seconda che l'istanza di accesso attenga a documenti e/o atti contenenti rispettivamente dati sensibili e supersensibili.

In particolare l'art. 59 prevede l'ammissibilità dell'accesso anche per i dati sensibili ma nella sola forma della visione del documento e solo in presenza di apposita disposizione di legge indicante i tipi di dati che possono essere trattati e le operazioni eseguibili.

Per i dati sensibilissimi lo stesso Codice consente (art. 60) il loro trattamento solo nel caso in cui *"la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile"*; in altri nel caso che la situazione stessa sia di rango almeno pari al diritto alla riservatezza concernente la sfera della salute e della vita sessuale dell'interessato.

Infine l'art. 24 della L.241, come modificata dalla L. n. 15 del 2005, ha previsto che in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale l'accesso è consentito nei limiti in cui la conoscenza sia strettamente indispensabile *"per curare o difendere i propri interessi giuridici"*.

¹⁰ Lipari, Riservatezza e accesso ai documenti: le questioni aperte, in IICorr. del merito, 2007, 1333; Trojani, Focus - Diritto di accesso e tutela della riservatezza: tra potere amministrativo e autodeterminazione informativa in Com. d'Italia, 2007, 26; Cacciari, Accesso e riservatezza alla luce della nuova L. n. 241 del 1990, in Foro Amm. TAR, 2005, 2687.

Sin dall'entrata in vigore della L.675/1996 il difficile bilanciamento del diritto di accesso col diritto alla riservatezza era stato affrontato dalla giurisprudenza con soluzioni contrastanti ma quasi sempre con la conclusione della recessività della riservatezza dei terzi rispetto alle esigenze difensive sulla scorta degli artt. 24 e 113 della Carta costituzionale. La stessa giurisprudenza per attenuare il sacrificio della riservatezza consente l'esercizio del diritto di accesso nella sola forma della visione del documento senza il rilascio di copia dello stesso e sulla base della prevalenza effettiva del diritto in relazione alla situazione di fatto e di diritto nella quale la domanda di accesso s'inserisce; effettività controllabile dal giudice dell'accesso in sede di giudizio di accertamento del diritto ex art. 25, quinto comma della legge 241.

I contrasti interpretativi giurisprudenziali hanno spinto il legislatore al varo del D.lgs.135/1999 (che ha introdotto disposizioni integrative della L.675/96) che aveva suscitato il problema del predetto rapporto e bilanciamento.

Per concludere sulla segretezza e riservatezza si rileva che quest'ultima non coincide con la prima e che entrambi, come visto, determinano spesso un conflitto tra esigenze contrapposte: quella della trasparenza e conoscibilità dei documenti e quella appunto della segretezza e riservatezza dall'altra.

Le limitazioni all'accesso a seguito dei decreti legislativi n.33/2013 e 97/2016 con particolare riferimento a quelle concernenti l'accesso generalizzato e la tutela dei dati personali.

Si è già esaminato l'ambito dei titolari del diritto di accesso e delle PP. AA. obbligate all'esibizioni, l'ambito dei documenti da esibire e dei limiti rappresentati dalla segretezza e riservatezza.

Si è chiarita la nozione di queste ultime nella sfera dei limiti principali al diritto di accesso ex legge 241 e si è riferito sul rapporto della segretezza e riservatezza spesso conflittuale col diritto medesimo e sulla tutela dei dati sensibili e sensibilissimi prevista dagli artt. 59 e 60 del D. lgs n. 196 del 2003 (Codice sulla loro protezione).

Nel richiamare le considerazioni svolte sugli argomenti stessi si affronta nel presente paragrafo la problematica delle limitazioni all'accesso generalizzato

(limiti in parte esaminati nella precedente trattazione dell'accesso documentale ex legge 241/90.) con particolare riferimento alle esclusioni preordinate alla tutela dei predetti dati personali.

Il nuovo istituto, nel liberare il richiedente dai riferiti condizionamenti e presupposti legittimanti l'accesso (tra cui l'interesse diretto, concreto ed attuale all'oggetto dell'istanza) ha tipizzato rigorosamente limiti all'accesso quasi soppiantando la discrezionalità amministrativa.

Ed invero il legislatore, specie con l'accesso generalizzato¹¹, ha chiaramente inteso, come riferito, massimizzare il diritto alle informazioni amministrative riducendo a poca cosa il tradizionale bilanciamento, da parte dell'A., tra il diritto all'accesso e quello alla riservatezza.

In definitiva nel nuovo assetto legislativo il principio regolatore dell'azione amministrativa è quello della trasparenza e quindi della generale ostensibilità dei documenti, costituendo i limiti (peraltro tipizzati) l'eccezione a questo principio. Nel conflitto con i valori della vita privata e con la riservatezza dei terzi sembra che il legislatore abbia voluto, giova ribadirlo, accordare in sostanza la prevalenza alle ragioni dell'accesso, sia pure in qualche caso nella forma dell'accesso ridotto mediante visione del documento senza estrazione di copia¹².

Si è detto come l'interesse alla riservatezza, tutelato mediante la limitazione del diritto di accesso, recede se questo è esercitato per la difesa di un interesse giuridico quando il documento è necessario alla sua difesa; Il presupposto di quest'orientamento risiede nell'attribuzione di un valore finale alle esigenze difensive sulla scorta degli artt. 24 e 113 della Costituzione: recessività quindi della riservatezza rispetto alla giustizia.

Secondo alcuni autori la forte prevalenza attribuita al diritto di accesso ed a quello generalizzato in particolare avrebbe rappresentato il colpo di grazia alla riservatezza del privato¹³.

¹¹ Sul sito FOIA (Freedom of information Act) è pubblicata la Circolare del Ministero della Pubblica Amministrazione n. 1/2019 che offre indirizzi e chiarimenti alle amministrazioni sugli aspetti organizzativi procedurali e tecnologici ad una efficiente gestione della FOIA; A. Aveni, *Il diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione, aggiornato al d.lgs n. 97/2016*, La Moderna 2018

¹² C. Deodato, *La difficile convivenza dell'accesso generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy, un conflitto insanabile?* www.giustizia-amministrativa 20/12/2017

¹³ Andrea Berti, *Note critiche sulla "funzionalizzazione" dell'accesso generalizzato*, www.giustizia-amministrativa.it; B. Ponti, *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, 2016 56 ss, M. Di Rienzo e M. Ferrarini, *Manuale operativo sull'accesso civico generalizzato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018.

Soffermandoci ancora sulle limitazioni all'accesso civico generalizzato si rileva che nell'art. 5 bis, commi 1, 2 e 3 del D.lgs 33/2013 (decreto trasparenza) vengono rappresentate due tipi di eccezioni legittimanti il rifiuto all'accesso generalizzato.

Quelle assolute disposte (comma 3) per i "*casi di segreto di Stato ed agli altri casi di divieti di accesso e divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità e limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24 comma 1 della legge n.241/90*". Sono questi limiti tassativi a tutela di interessi pubblici e privati fondamentali e prioritari rispetto a quello sottostante all'accesso generalizzato ed è la legge a disporre la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni ovvero a consentirli ma a particolari condizioni, modalità o limiti.

Le limitazioni relative, poste a tutela di interessi pubblici e privati sono elencate rispettivamente ai commi 1 e 2 dell'art.5 bis del decreto trasparenza. In questi casi la normativa si rimette alla valutazione delle PP. AA. che dovranno decidere caso per caso con la tecnica del bilanciamento fra la protezione dei dati personali e l'interesse del richiedente e cioè tra la riservatezza ed il diritto di accesso generalizzato.

In base allo stesso art. 5-bis, comma 2, lett. a) l'accesso deve essere rifiutato laddove possa arrecare un pregiudizio concreto "*alla protezione dei dati personali in conformità con la disciplina legislativa in materia*" a meno che l'A. non ritenga, sulla base del predetto bilanciamento e previa motivazione, di consentire l'accesso oscurando, se del caso, i dati personali eventualmente presenti e le altre informazioni che possono consentire l'identificazione del soggetto interessato.

I contro interessati debbono essere identificati tramite l'esame dei documenti da rilasciare e la mancata comunicazione dell'istanza di accesso anche ad uno di questi vizia la decisione sulla richiesta stessa rendendola annullabile.

La materia della protezione dei dati attinenti alla vita privata, ai dati sensibili afferenti alla salute o alla vita sessuale e comunque alla riservatezza di terzi è

stata decifrata più volte sia a livello dottrinario¹⁴ comunitario che da parte del Garante.

In particolare il Regolamento UE 2016/679 ha previsto che ogni trattamento, dunque anche la comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso generalizzato, *"dovrebbe essere al servizio dell'uomo. La protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperata con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità"*

Il Garante a sua volta ha precisato nel suo parere sullo schema di decreto legislativo di modifica del decreto trasparenza: che non sussiste nel nostro ordinamento un principio di tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo e di preferenza del diritto di accesso civico generalizzato a scapito di altri diritti ugualmente riconosciuti dall'ordinamento; che è difficile il giudizio di bilanciamento che le amministrazioni sono chiamate ad operare allorquando sia necessario proteggere il diritto di controinteressati alla tutela dei loro dati personali in assenza di atti-fonte che forniscano parametri certi alle PP. AA. per orientare scelte che rischiano di rivelarsi eccessivamente discrezionali.

¹⁴ Di Antonio Paolino, *Diritto di accesso civico e limitazioni derivanti dalla normativa*, pubblicato in Alyalex il 14/01/2021; Enrico Guarnieri, *Accesso civico generalizzato àrbitri e arbitri*, in Federalismi.it, Bologna 21/10/2020