



FNOPI

# SEMINARI FORMATIVI OPI

12-13 GIUGNO 2025

## Trasparenza amministrativa e accesso agli atti

La trasparenza amministrativa quale valore-chiave dell'ordinamento democratico  
e strumento di contrasto alla corruzione

# Indice

- 1. La trasparenza quale principio fondamentale dell'azione pubblica;
- 2. L'evoluzione normativa in materia di trasparenza amministrativa;
- 3. La trasparenza amministrativa quale strumento di anticorruzione;
- 4. L'applicazione del d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. negli Ordini professionali;
- 5. I principali obblighi di pubblicazione degli Ordini professionali;
- 6. Cosa s'intende per diritto di accesso;
- 7. L'accesso documentale, l'accesso civico semplice e l'accesso civico generalizzato;

# La trasparenza quale principio fondamentale dell'azione pubblica

- La **trasparenza** è riconosciuta come un **principio fondamentale dell'azione pubblica** perché garantisce che l'attività delle pubbliche amministrazioni sia **accessibile, comprensibile e controllabile** da parte dei cittadini. Non è solo un obbligo normativo, ma un **valore democratico** che rafforza la fiducia nelle istituzioni e promuove la legalità;
- Art. 1, comma 1, D.Lgs. 33/2013: “La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni”.
- Art. 97 della Costituzione: Impone il principio del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, di cui la trasparenza è strumento essenziale.

# L'evoluzione normativa in materia di trasparenza amministrativa

- Prima dell'introduzione della legge del 7 agosto 1990, n. 241, il principio di trasparenza amministrativa, in assenza di una disciplina organica, era ricavabile unicamente dagli enunciati della Carta costituzionale di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.
- Con l'entrata in vigore della citata legge 241/1990, il principio di trasparenza ha trovato espresso riconoscimento quale criterio generale dell'azione amministrativa.
- L'art. 1. c. 1, della legge n. 241/1990 dispone, infatti, che *“L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario”* (sottolineato aggiunto).

# L'evoluzione normativa in materia di trasparenza amministrativa

- Le successive riforme (L. n. 15/2009, L. n. 69/2009, d.lgs. n. 150/2009, d.lgs. n. 33/2013 e, in ultimo, il d.lgs. n. 97/2016) recano un ulteriore rafforzamento del principio di trasparenza.
- In particolare, con d.lgs. n. 33/2013, il legislatore nazionale, al fine di rendere sempre più accessibili le informazioni concernenti l'organizzazione della pubblica amministrazione e favorire forme di controllo diffuso delle funzioni istituzionali e dell'utilizzo di risorse pubbliche, ha riunito in un unico corpus normativo gli obblighi di pubblicazione dei dati che le pubbliche amministrazioni devono rendere accessibili ai cittadini.
- Tale intervento normativo definisce la trasparenza come accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni ed introduce il c.d. accesso civico generalizzato, strumento che consente alla collettività di controllare l'adempimento agli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge in capo alla P.A.
- Con il Decreto Legislativo n. 97/2016, di riforma del d.lgs. n. 33/2013, è stato introdotto nell'ordinamento italiano il c.d. Freedom of Information Act (FOIA) italiano, che amplia ulteriormente il diritto di accesso introducendo il c.d. diritto di accesso civico generalizzato che si estende a tutti i dati e documenti delle pubbliche amministrazioni anche ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

# La trasparenza amministrativa quale strumento di anticorruzione

- La **trasparenza amministrativa** è oggi riconosciuta come uno degli strumenti più efficaci per la **prevenzione della corruzione** nella pubblica amministrazione italiana. Questo principio si è evoluto da un diritto di accesso limitato a un vero e proprio **meccanismo di controllo democratico**, grazie a una serie di riforme normative e all'azione di enti come l'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione).
- La trasparenza amministrativa quale strumento di prevenzione della corruzione può essere declinato come di seguito:

a) Accesso civico generalizzato (FOIA italiano)

Introdotta con il D.Lgs. 97/2016, consente a chiunque di accedere a dati e documenti detenuti dalla PA, anche oltre quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria. Questo riduce le aree di opacità e rende più difficile occultare pratiche illecite

# La trasparenza amministrativa quale strumento di anticorruzione

## **b) Obblighi di pubblicazione**

Le amministrazioni devono pubblicare informazioni su:

- organizzazione interna,
- incarichi e compensi,
- bandi di gara e appalti,
- bilanci e performance,
- Concorsi pubblici.

Questo consente un controllo diffuso da parte di cittadini, media e organismi di vigilanza.

## **c) Ruolo dell'ANAC**

L'ANAC ha il compito di vigilare sull'attuazione delle norme anticorruzione e trasparenza, fornendo linee guida, monitorando i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) e intervenendo in caso di inadempienze.

# La trasparenza amministrativa quale strumento di anticorruzione

La trasparenza non è, pertanto, solo un principio etico, ma un dispositivo giuridico e operativo che consente di:

- prevenire la *maladministration*,
- rafforzare la fiducia dei cittadini,
- favorire l'efficienza e l'integrità della pubblica amministrazione.

# L'applicazione del d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. negli Ordini professionali.

- Art. 2 bis, co. 1 del d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. *«Ai fini del presente decreto, per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione».*
- Art. 2 bis, co. 2, lett. a) del d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. *«La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile (...) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali».*

# L'applicazione del d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. negli Ordini professionali.

- Con sentenza del 14 dicembre 2020, n. 13446 il Tar Lazio ha evidenziato che le Federazioni nazionali e gli Ordini professionali non sono sottoposti agli stessi obblighi di trasparenza previsti in generale per la P.A. in senso stretto.
- In particolare, la differenziazione di trattamento normativo si giustifica, ad avviso del Collegio, sulla base della autonomia economica delle Federazioni e degli Ordini professionali, che risultano, dunque, privi di provvidenze pubbliche utili al loro funzionamento.
- La distinzione sopra richiamata trova appoggio normativo all' art. 2 bis, c. 2, del d.lgs. n. 33 del 2013 (come modificato dall'art. 3, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97) il quale prevede che la disciplina ivi prevista per le pubbliche amministrazioni in senso stretto si applichi, in quanto compatibile, agli enti pubblici economici e agli ordini professionali.
- In tal senso, è stata ritenuta legittima dal Tar, rispetto agli obblighi di cui all'art. 14 d.lgs. n. 33 del 2013, la pubblicazione effettuata da un Consiglio Nazionale dei dati aggregati relativi ai costi di trasferta da parte dei Componenti il Consiglio, alle indennità di missione e al regime indennitario riconosciuto ai Consiglieri nazionali contenuti nella voce Spese per gli organi dell'Ente del bilancio di previsione e del conto consuntivo relativo all'anno di riferimento.
- Ne discende che le Federazioni e gli Ordini professionali devono adempiere agli obblighi di trasparenza previsti in via generale per la Pubblica Amministrazione, previo esperimento di un apposito giudizio di compatibilità.

# I principali obblighi di pubblicazione degli Ordini professionali

- Scadenario adempimenti in materia di trasparenza amministrativa

# Cosa s'intende per diritto di accesso

- Il diritto di accesso è il diritto riconosciuto ai cittadini di prendere visione e ottenere copia di documenti amministrativi detenuti dalla pubblica amministrazione. In Italia, questo diritto è disciplinato principalmente dalla Legge n. 241/1990 e successivamente ampliato dal D.Lgs. 33/2013 e dal D.Lgs. 97/2016 (FOIA italiano).
- Il diritto di accesso costituisce uno degli strumenti principali volti ad accrescere la trasparenza dell'attività amministrativa e promuovere l'imparzialità.

# L'accesso documentale

## Riferimenti normativi

### 1. Legge 7 agosto 1990, n. 241

- Articoli 22–27: disciplinano il diritto di accesso ai documenti amministrativi.
- Definisce l'accesso documentale come il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi.
- Richiede un interesse diretto, concreto e attuale collegato a una situazione giuridicamente tutelata.

### 2. D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184

- Regolamento attuativo della L. 241/1990.
- Stabilisce le modalità procedurali per la presentazione, gestione e decisione delle istanze di accesso.
- Include anche le modalità di ricorso in caso di diniego o silenzio.

# L'accesso documentale

- La definizione di accesso documentale è contenuta nell'art. 22, comma 1, lettera a) della Legge 7 agosto 1990, n. 241, che lo descrive come: *“il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi”*.
- Quanto all'oggetto del diritto in esame, il legislatore italiano non ha fornito un'elencazione tassativa dei documenti accessibili, ma ha preferito darne una definizione generale: *«è considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie, del contenuto di atti, anche interni, o non relativi ad uno specifico procedimento detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale (art.22, comma 1, lett.d)»*

# L'accesso documentale

- Con riferimento ai soggetti legittimati all'esercizio del diritto di accesso:
- il D.P.R. 184/2006 (Regolamento recante la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi) definisce l'ambito soggettivo di applicazione di tale diritto, precisando che esso è esercitabile nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale europeo, da «*chiunque abbia un interesse **diretto, concreto e attuale**, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è richiesto l'accesso. (art.22, l. 241/1990)*»

# L'accesso documentale

- Sono obbligati a consentire l'esercizio dell'accesso (art.23 L. 241 del 1990):
  - le pubbliche amministrazioni;
  - le aziende autonome e speciali;
  - gli enti pubblici ed i gestori di pubblici servizi;
  - le Autorità di garanzia e di vigilanza.

Il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24.

- A questi devono aggiungersi:
  - L'amministrazione dell'Unione Europea (regolamento n.1049/2001/CE)
  - Le imprese di assicurazione (art. 146 D. Lgs.209/2005)

# L'accesso documentale

- Modalità di esercizio:
- L'esercizio del diritto di accesso è disciplinato dall'art. 25 L. 241 del 1990 nonché dal D.P.R. 184/2006.
- Il diritto di accesso si esercita mediante estrazione di copia dei documenti amministrativi richiesti, istanza motivata rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.
- Sono previste due modalità di accesso:
  - Accesso informale;
  - Accesso formale.

# L'accesso documentale

- **L'accesso informale:**
- Ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 184/2006, qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di *controinteressati*, il diritto di accesso può essere esercitato in via informale mediante richiesta anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente.
- La richiesta è accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie o altra modalità idonea.

# L'accesso documentale

- **L'accesso formale:**
- La pubblica amministrazione qualora individui soggetti *controinteressati*, invita l'interessato a presentare richiesta formale di accesso ed è tenuta a dare comunicazione agli stessi, inviando copia dell'istanza di accesso mediante racc. a/r o in modalità informatica.
- *Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare motivata opposizione, anche per via telematica alla richiesta. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, una volta accertata l'avvenuta ricezione della comunicazione.*

# L'accesso documentale

- *Tale iter deve concludersi entro **30 giorni** dalla richiesta, decorsi i quali quest'ultima si intende respinta (art.6 D.P.R. 184/2006).*
- *Analogamente si prevede la richiesta di accesso formale qualora:*
  - *non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale;*
  - *Vi siano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità e sui suoi poteri rappresentativi;*
  - *Vi siano dubbi sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e dei documenti forniti;*
  - *Vi siano dubbi sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati.*

# L'accesso documentale

- Esclusione dal diritto di accesso.
- Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'art. 24 commi, 1,2,3,5 e 6.
- Vi sono i c.d. *limiti tassativi*, ossia quelli sanciti direttamente dal legislatore senza che residui in capo alla p.a. alcun margine di discrezionalità.
- Ove ricorra uno tali limiti, la p.a. è obbligata a dare risposta negativa alla richiesta di accesso (art.24, comma 1).

# L'accesso documentale

- Trattasi di limiti riguardanti:
- Documenti coperti da segreto di Stato;
- Documenti coperti da segreto o divieto di divulgazione espressamente previsti da legge e da norme di regolamentari;
- I procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
- l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- i procedimenti selettivi, relativamente ai documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

# L'accesso documentale

- *Inoltre, le singole amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati, o comunque rientranti nella propria disponibilità, sottratti all'accesso (art.24, comma2).*

*Fermi restando i limiti delineati dall'art. 24, lo stesso articolo al comma 7 contiene una vera e propria norma di chiusura del sistema dell'accesso ai documenti amministrativi, prevedendo che «deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici».*

# L'accesso documentale

- Il procedimento deve concludersi entro il termine di **30 giorni** dalla presentazione della richiesta di accesso.
- La p.a. al termine del procedimento, nel caso in cui non ritenga di accogliere la richiesta può:
- Respingerla, se la richiesta riguarda documenti esclusi dall'accesso;
- Limitarla ad uno soltanto dei documenti richiesti ove gli altri non siano accessibili, ai sensi dell'art.24;
- Differirla, ai sensi del comma 4 dell'art.24, nel cui la P.A. reputi sufficiente spostare l'esercizio dell'accesso ad un momento successivo (**c.d. potere di differimento**).

# L'accesso documentale

- Decorso inutilmente il termine di 30 giorni, qualora la pubblica amministrazione non abbia adottato un provvedimento espresso sull'istanza di accesso, la stessa si intende **respinta** e in tal caso il richiedente può presentare ricorso al Tribunale amministrativo regionale (art.25, comma 4, L. 241/1990).

# L'accesso civico

## Riferimenti normativi

### 1. D. Lgs. 33 del 2013:

- Articoli 5 e ss: disciplinano il diritto di accesso civico.
- Definisce l'accesso civico come il diritto di chiunque di accedere a dati, documenti, informazioni concernenti l'attività delle pubbliche amministrazioni.
- Non richiede un interesse diretto, concreto e attuale collegato a una situazione giuridicamente tutelata.

### 2. D. Lgs. 97/2016 (FOIA italiano).

- Introduce il c.d. accesso civico generalizzato.
- Stabilisce le modalità procedurali per la presentazione, gestione e decisione delle istanze di accesso.
- Include anche le modalità di ricorso in caso di diniego o silenzio.

### • 3. Linee Guida Anac 1309/2016

# L'accesso civico

- L'accesso civico è stato introdotto dall'art. 5 del D. Lgs. 33/2013 quale espressione dei principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa.
- Si tratta di un istituto correlato all'obbligo per le amministrazioni pubbliche di pubblicare informazioni, documenti e dati sui propri siti istituzionali, circa ogni aspetto della propria organizzazione e attività.
- L'accesso civico, ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. 33/2013 come novellato dal D. Lgs. 97/2016 può essere:
  - Semplice (art. 5, comma 1);
  - Generalizzato (art. 5, comma 2), «Freedom of Information Act».

# L'accesso civico semplice

- L'accesso civico semplice, è disciplinato dall'art. 5 comma I che prevede:
- *l'obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati oggetto di pubblicazione obbligatoria*
- *il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.*
- In sostanza, al dovere di pubblicazione si aggiunge il diritto del privato di accedere ai documenti, ai dati ed alle informazioni interessati dall'inadempienza.

# L'accesso civico generalizzato

- L'accesso civico generalizzato, come delineato al comma II dello stesso art. 5 prevede, 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:
- il diritto di chiunque di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, **ulteriori** rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.
- Ciò si traduce nella possibilità dei cittadini di accedere a dati e documenti della pubblica amministrazione, anche se non resi pubblici senza dover dimostrare un interesse diretto.

# L'accesso civico generalizzato

- L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma II, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici 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'accesso civico generalizzato

- L'accesso di cui all'articolo 5, comma II, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:
  - a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
  - b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
  - c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

# L'accesso civico generalizzato

- Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

# L'accesso civico

- L'istanza di accesso civico deve identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. La stessa può essere trasmessa in via telematica e va presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:
- All'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti richiesti;
- All'ufficio relazioni col pubblico (URP);
- Ad altro ufficio indicato dall'Amministrazione nella sezione «Amministrazione Trasparente» del sito istituzionale;
- Al responsabile della prevenzione e corruzione (RPCT), ove l'istanza abbia ad oggetto dati, informazioni e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

# L'accesso civico

- L'amministrazione entro **30 giorni** procede alla pubblicazione sul proprio sito istituzionale, del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.
- Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.
- I dirigenti responsabili dell'amministrazione e il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal d.lvo 33/2013 e s.m.

# L'accesso civico

- Contro il rifiuto al rilascio di dati e documenti il cittadino potrà ricorrere al responsabile della trasparenza, al difensore civico e/o al T.A.R.

# Accesso civico e accesso documentale

- L'esercizio dell'accesso civico, sia semplice che generalizzato, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.
- La differenza tra accesso civico e documentale va dunque ravvisata nell'ampliamento dal punto di vista soggettivo del diritto stesso. Non è infatti richiesta la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale in capo al soggetto che esercita l'accesso.
- Il decreto in esame, riconosce a tutti i cittadini senza una specifica motivazione il diritto di accesso civico, in perfetta adesione alla volontà di estendere il potere di controllo dei cittadini sull'operato della p.a.

# Sentenze in materia di accesso agli atti

- **Accesso agli atti documentale – massime giurisprudenziali**
- **Cons. Stato, Sez. IV, Sentenza, 13/01/2025, n. 179**
- Per legittimare un'istanza di accesso documentale secondo la L. n. 241 del 1990, l'interesse della parte richiedente deve essere concreto e attuale, correlato a documenti specifici e individuabili. Richieste generiche o a scopo esplorativo, che mirano a un controllo generalizzato sull'attività amministrativa, sono inammissibili.
- **T.A.R. Campania Napoli, Sez. VII, 24/03/2025, n. 2483**
- L'accesso agli atti c.d. defensionale, cioè propedeutico alla miglior tutela delle proprie ragioni in giudizio (già pendente o da introdurre), ovvero nell'ambito di un procedimento civile o amministrativo, riceve protezione preminente dall'ordinamento atteso che, per espressa previsione normativa (art 24, u.c., L. n. 241 del 1990), prevale su eventuali interessi contrapposti (in particolare sull'interesse alla riservatezza dei terzi, financo quando sono in gioco dati personali sensibili e, in alcuni casi, anche dati ultrasensibili che, ove eventualmente sussistenti, possono comunque essere oggetto di apposito oscuramento, consentendosi l'accesso "nei limiti in cui sia strettamente indispensabile". (Accoglie il ricorso.)
- **T.A.R. Campania Napoli, Sez. VII, 24/03/2025, n. 2483**
- In base al disposto dell'art. 22, comma 1, lett. b) della L. 7 agosto 1990, n. 241, la legittimazione all'accesso agli atti viene riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto. (Accoglie il ricorso.)

# Sentenze in materia di accesso agli atti

- **T.A.R. Piemonte Torino, Sez. III, Sentenza, 17/03/2025, n. 518ATTI AMMINISTRATIVI**
- Il diritto di accesso agli atti amministrativi riconosciuto dall'art. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990 deve essere garantito ogniqualvolta sussista un interesse diretto, concreto ed attuale del richiedente, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata ai documenti per cui è stata fatta richiesta. In caso di mancata risposta entro il termine di legge, il silenzio dell'amministrazione equivale a rigetto dell'istanza, impugnabile ai sensi dell'art. 116 c.p.a.
- **Cons. Stato, Sez. VII, 28/02/2025, n. 1761**
- Il diniego di accesso agli atti può essere legittimamente opposto ogni qualvolta l'istanza risulti generica, sia sotto il profilo dei documenti richiesti, sia sotto quello del labile interesse all'ostensione. L'accesso agli atti, infatti, deve avere ad oggetto una specifica documentazione in possesso dell'amministrazione che detiene i documenti, indicata in modo sufficientemente preciso e circoscritto e non può riguardare un complesso non individuato di atti di cui non si conosce neppure con certezza la consistenza e il contenuto, e soprattutto la pertinenza rispetto alla condizione della richiedente, assumendo altrimenti l'istanza un sostanziale carattere di natura meramente esplorativa, inammissibile ex art. 24, comma 3, L. n. 241 del 1990.
- **Cons. Stato, Sez. V, 04/04/2025, n. 2922**
- Il diritto all'accesso può essere riconosciuto esclusivamente all'esito di un bilanciamento valoriale, atteso che l'accesso è possibile solo se il diritto o l'interesse del richiedente all'accesso è di rango almeno pari o superiore a quello della persona a cui si riferiscono i dati in esame, come si desume dall'art. 5-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 33 del 2013 e dagli artt. 22, comma 1, lett. c), e 24, ultimo comma, della legge n. 241 del 1990. Più precisamente l'art. 5-bis, comma 2, lett. a, del D.Lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che l'accesso civico è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; l'art. 22, comma 1, lett. c), della legge n. 241 del 1990, individua i controinteressati all'accesso documentale in tutti i soggetti la cui riservatezza può essere pregiudicata dall'ostensione ed il successivo art. 24, ultimo comma, della legge n. 241 del 1990, pur prevedendo che l'accesso deve essere consentito nei limiti in cui sia necessario per curare o difendere i propri interessi giuridici, precisa che, nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito solo nei limiti in cui sia strettamente indispensabile.

# Sentenze in materia di accesso agli atti

- **Accesso civico semplice e accesso civico generalizzato – Massime giurisprudenziali**
- **T.A.R. Lazio Roma, Sez. II bis, 02/07/2018, n. 7326**
- Accanto all'accesso tradizionale, collegato alle specifiche esigenze del richiedente e caratterizzato dalla connotazione strumentale agli interessi individuali dell'istante, posto in una posizione differenziata rispetto agli altri cittadini che legittima il diritto di conoscere e di estrarre copia di un documento amministrativo, si è dapprima introdotto l'accesso civico c.d. "semplice", imperniato su obblighi di pubblicazione gravanti sulla pubblica amministrazione e sulla legittimazione di ogni cittadino a richiederne l'adempimento e, poi, l'accesso civico generalizzato, azionabile da chiunque, senza previa dimostrazione circa la sussistenza di un interesse concreto e attuale in connessione con la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e senza alcun onere di motivazione della richiesta, al precipuo scopo di consentire una pubblicità diffusa ed integrale in rapporto alle finalità esplicitate dall'art. 5, comma 2 del D.Lgs. n. 33 del 2013. Pur condividendo lo stesso tipo di tutela processuale, i comprende la significativa differenza tra accesso ai documenti ed accesso civico, semplice e generalizzato, consentendo il primo una ostensione più approfondita ed il secondo, ove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire una conoscenza più estesa ma meno approfondita, l'accesso ad una larga diffusione di dati documenti e informazioni, fermi i limiti posti a salvaguardia di interessi pubblici e privati suscettibili di vulnerazione.
- **T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. II, 13/09/2024, n. 1322**
- L'accesso civico ("semplice" e "generalizzato") si affianca, senza sovrapposizioni, alle forme di pubblicazione on line di cui al D.Lgs. n. 33/2013 (cd. Testo Unico per la trasparenza delle P.A.) e all'accesso agli atti amministrativi di cui alla legge 241/1990, consentendo l'accesso alla generalità degli atti e delle informazioni in possesso delle amministrazioni, senza onere di motivazione, da parte di singoli cittadini e associazioni, nel presupposto che la trasparenza sia condizione indispensabile per favorire il coinvolgimento dei cittadini nella cura della "cosa pubblica", oltretutto mezzo per contrastare ogni ipotesi di corruzione e per garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione.
- **T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. II, 07/10/2024, n. 1432**
- L'istituto dell'accesso civico generalizzato è stato introdotto nel corpus normativo del D.Lgs. n. 33/2013 come diritto di "chiunque", non sottoposto ad alcun limite quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e senza alcun onere di motivazione circa l'interesse alla conoscenza. Il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine della Pubblica Amministrazione trasparente come una "casa di vetro".
-

- **T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, 23/09/2024, n. 2459**
- L'accesso civico generalizzato ex art. 5 del D.Lgs. n. 33 del 2013 soddisfa un'esigenza di cittadinanza attiva, incentrata su doveri inderogabili di solidarietà democratica, di controllo sul funzionamento dei pubblici poteri e di fedeltà alla Repubblica e non su libertà singolari, onde tale accesso non può mai essere egoistico, mentre nella fattispecie in esame la richiesta di accesso civico è dichiaratamente finalizzata alla realizzazione di un asserito interesse meramente personale, sicché, per come formulata, si appalesa quale mero surrogato dell'accesso documentale ex art. 22 della L. n. 241 del 1990, sottendendo, quindi, una finalità esclusivamente egoistica, incompatibile con le finalità di trasparenza e di interesse generale proprie dell'accesso civico.
- **Cons. Stato, Sez. III, 05/08/2024, n.**
- L'accesso civico generalizzato è azionabile da chiunque, senza previa dimostrazione di un interesse, concreto e attuale in relazione con la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e senza oneri di motivazioni in tal senso. Con l'accesso civico generalizzato il legislatore ha inteso superare il divieto di controllo generalizzato sull'attività delle pubbliche amministrazioni, su cui è incentrata la disciplina dell'accesso di cui agli artt. 23 e ss., L. n. 241/1990, così che l'interesse individuale alla conoscenza è protetto in sé, ferme restando le eventuali contrarie ragioni di interesse pubblico o privato di cui alle eccezioni espressamente stabilite dalla legge a presidio di determinati interessi ritenuti di particolare rilevanza per l'ordinamento giuridico
- **Cons. Stato, Sez. V, 25/10/2024, n. 8522**
- L'accesso civico ex art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 33 del 2013, costituisce una forma di accesso che si traduce nel diritto della persona a ricercare informazioni, quale diritto che consente la partecipazione al dibattito pubblico e di conoscere i dati e le decisioni delle amministrazioni al fine di rendere possibile quel controllo 'democratico' che l'istituto intendere perseguire; di qui il suo portato "generalizzato", per effetto del quale "non occorre verificare, così come per l'accesso documentale, la legittimazione dell'accedente, né è necessario che la richiesta di accesso sia supportata da idonea motivazione. Il fatto che, nella specie, la T. fosse portatrice anche di un interesse diretto e qualificato alla documentazione, nella veste di concorrente seconda classificata in graduatoria, non vale a pregiudicarne la possibilità di esercitare un diritto riconosciuto a "chiunque" (art. 5, comma 2, cit.), e "non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente".
- **T.A.R. Lazio Roma, Sez. III quater, 23/10/2024, n. 18391**
- In materia di accesso agli atti amministrativi, in caso di accesso civico c.d. generalizzato è riconosciuta la possibilità e la doverosità di respingere richieste di accesso civico "manifestamente onerose o sproporzionate e, cioè, tali da comportare un carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il buon andamento della pubblica amministrazione; richieste massive uniche, contenenti un numero cospicuo di dati o di documenti, o richieste massive plurime, che pervengono in un arco temporale limitato e da parte dello stesso richiedente o da parte di più richiedenti ma comunque riconducibili ad uno stesso centro di interessi. Nel caso di specie, il ricorso deve essere respinto, in quanto volto ad ottenere "informazioni", peraltro già disponibili sui siti delle Amministrazioni regionali o nazionali e già noti alla richiedente, o dati tali da imporre all'Amministrazione un'attività di elaborazione estranea all'istituto dell'accesso ai documenti ed altresì all'accesso civico "generalizzato".



# SEMINARI FORMATIVI OPI

12-13 GIUGNO 2025

## COMPLIANCE

Procedimenti disciplinari: la procedura prevista dal DPR 221/50 e i relativi atti amministrativi

# DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 5 aprile 1950, n. 221

- CAPO IV  
DELLE SANZIONI DISCIPLINARI E DEL RELATIVO PROCEDIMENTO

## Art. 38

I sanitari che si rendano colpevoli di abusi o mancanze nell'esercizio della professione o, comunque, di fatti disdicevoli al decoro professionale, sono sottoposti a **procedimento disciplinare** da parte del Consiglio dell'Ordine o Collegio della provincia nel cui Albo sono iscritti.

Il procedimento disciplinare è promosso d'ufficio o su richiesta del prefetto o del procuratore della Repubblica.

## Art. 39

Quando risultano fatti che possono formare oggetto di procedimento disciplinare, **il presidente, verificatene sommariamente le circostanze, assume le opportune informazioni e, dopo aver inteso il sanitario, riferisce al Consiglio per le conseguenti deliberazioni.**

Il presidente fissa la data della seduta per il giudizio, nomina, il relatore e provvede a notificare all'interessato:

- a) la menzione circostanziata degli addebiti;
- b) il termine non inferiore a giorni venti e prorogabile su richiesta dell'interessato, entro il quale egli può prendere visione degli atti relativi al suo deferimento a giudizio disciplinare e produrre le proprie controdeduzioni scritte;
- c) l'indicazione del luogo, giorno ed ora del giudizio disciplinare;
- d) l'espresso avvertimento che, qualora non si presenti alla seduta del Consiglio, si procederà al giudizio in sua assenza.

Nel termine di cui alla lettera b) l'interessato può chiedere di essere sentito.

- 1 MODELLO CONVOCAZIONE AUDIZIONE CON IL PRESIDENTE

- 2 MODELLO VERBALE AUDIZIONE CON IL PRESIDENTE

- 3 MODELLO DELIBERA ARCHIVIAZIONE



- 4 MODELLO NOTIFICA ARCHIVIAZIONE

- 5 MODELLO DELIBERA APERTURA E CONTESTUALE  
SOSPENSIONE PROCEDIMENTO

- 6 MODELLO NOTIFICA APERTURA E CONTESTUALE  
SOSPENSIONE PROCEDIMENTO ALL'ISCRITTO

- 7 MODELLO NOTIFICA APERTURA E CONTESTUALE  
SOSPENSIONE PROCEDIMENTO AL MINISTERO

- 8 MODELLO NOTIFICA APERTURA E CONTESTUALE  
SOSPENSIONE PROCEDIMENTO ALLA PROCURA

- 9 MODELLO DELIBERA APERTURA PROCEDIMENTO

- 10 MODELLO NOTIFICA APERTURA PROCEDIMENTO E CONVOCAZIONE DELL'ISCRITTO

- 11 MODELLO NOTIFICA APERTURA PROCEDIMENTO AL MINISTERO

- 12 MODELLO NOTIFICA APERTURA PROCEDIMENTO ALLA PROCURA

## Art. 40

**Le sanzioni disciplinari sono:**

- 1) **l'avvertimento**, che consiste nel diffidare il colpevole a non ricadere nella mancanza commessa;
- 2) **la censura**, che è una dichiarazione di biasimo per la mancanza commessa;
- 3) **la sospensione dall'esercizio della professione** per la durata da uno a sei mesi, salvo quanto è stabilito dal successivo art. 43;
- 4) **la radiazione dall'Albo.**

## Art. 41

**La radiazione** e' pronunciata contro l'iscritto che con la sua condotta abbia compromesso gravemente la sua reputazione e la dignità della classe sanitaria.

## Art. 42

La condanna per uno dei reati previsti dal Codice penale negli articoli 446 (commercio clandestino o fraudolento di sostanze stupefacenti), 548 (istigazione all'aborto), 550 (atti abortivi su donna ritenuta incinta) e per ogni altro delitto non colposo, per il quale la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, importa di diritto la radiazione dall'Albo.

Importano parimenti la **radiazione** di diritto dall'Albo:

- a) l'interdizione dai pubblici uffici, perpetua o di durata superiore a tre anni, e la interdizione dalla professione per una uguale durata;
- b) il ricovero in un manicomio giudiziario nei casi indicati nell'art. 222, secondo comma, del Codice penale;
- c) l'applicazione della misura di sicurezza preventiva preveduta dall'art. 215 del Codice penale, comma secondo, n. 1 (assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro).

La radiazione nei casi preveduti dal presente articolo, è dichiarata dal Consiglio.

## Art. 43

Oltre i casi di **sospensione dall'esercizio della professione** previsti dalla legge, importano di diritto tale sospensione:

- a) la emissione di un mandato o di un ordine di cattura;
- b) l'applicazione provvisoria di una pena accessoria o di una misura di sicurezza ordinata dal giudice, a norma degli articoli 140 e 206 del Codice penale;
- c) la interdizione dai pubblici uffici per una durata non superiore a tre anni;
- d) l'applicazione di una delle misure di sicurezza detentive previste dall'art. 215 del Codice penale, comma secondo, nn. 2 e 3 (ricovero in una casa di cura e di custodia o ricovero in manicomio giudiziario);
- e) l'applicazione di una delle misure di sicurezza non detentive, previste nel citato art. 215 del Codice penale, comma terzo, nn. 1, 2, 3 e 4 (libertà vigilata - divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province - divieto di frequentare osterie e (pubblici spacci di bevande alcoliche - espulsione dello straniero dallo Stato).

La sospensione è dichiarata dal Consiglio. Il Consiglio può pronunciare, sentito il professionista, la sospensione del sanitario ammonito dalla autorità di pubblica sicurezza o contro il quale sia stato emesso mandato od ordine di comparizione o di accompagnamento, senza pregiudizio delle successive sanzioni.

Nei casi previsti nei precedenti commi la sospensione dura fino a quando abbia effetto la sentenza o il provvedimento da cui essa è stata determinata.

## Art. 44

Fuori dei casi di radiazione, previsti dall'art. 42, **il sanitario a carico del quale abbia avuto luogo procedimento penale è sottoposto a giudizio disciplinare per il medesimo fatto imputatogli**, purché egli non sia stato prosciolto per la non sussistenza del fatto o per non averlo commesso.

E' altresì sottoposto a procedimento disciplinare, indipendentemente dalla sospensione di cui all'articolo precedente, il sanitario a carico del quale siano state applicate una misura di sicurezza o il confine di polizia o l'ammonizione.

## Art. 45

Nel giorno fissato per il **giudizio**, il relatore espone i fatti addebitati e le circostanze emerse dall'istruttoria; quindi viene sentito, ove sia presente, l'incolpato.

L'incolpato deve comparire personalmente.

Non è ammessa l'assistenza di avvocati o di consulenti tecnici, salvo che, per questi ultimi, il Consiglio non ritenga necessario il loro intervento.

Chiusa la trattazione orale ed allontanato l'incolpato, il Consiglio decide.

## Art. 46

Le sedute del Consiglio non sono pubbliche.

Per ogni seduta è redatto apposito **verbale** contenente:

- a) il giorno, mese ed anno;
- b) i nomi dei componenti il Consiglio intervenuti;
- c) i giudizi esaminati e le questioni trattate;
- d) i provvedimenti presi in ordine a ciascun procedimento.

I dispositivi delle decisioni sono riportati nel verbale.

- 13 MODELLO VERBALE SEDUTA CONSIGLIO DIRETTIVO IN FUNZIONE DI COLLEGIO GIUDICANTE

## Art. 47

**La decisione** deve, a pena di nullità, contenere la indicazione della data in cui è stata adottata, dei fatti addebitati e delle prove assunte, l'esposizione dei motivi, il dispositivo. E' sottoscritta da tutti i membri del Consiglio, che vi hanno preso parte.

La decisione è pubblicata mediante deposito dell'originale negli uffici di segreteria che provvede a notificarne copia all'interessato.

Le disposizioni dei commi precedenti si osservano, in quanto applicabili, per i provvedimenti di radiazione dall'Albo o di sospensione dall'esercizio professionale, da adottarsi ai sensi dei precedenti articoli 42 e 43.

- 14 MODELLO DECISIONE CONSIGLIO DIRETTIVO IN FUNZIONE DI COLLEGIO GIUDICANTE

## Art. 48

Quando il Consiglio ometta di iniziare il procedimento disciplinare su richiesta del prefetto o del procuratore della Repubblica ovvero nei procedimenti già iniziati trascuri di emettere le sue decisioni, provvede il prefetto, sentito il Consiglio provinciale di sanità, con la procedura stabilita per i sanitari condotti nell'art. 75, primo comma, del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265.

Il provvedimento del prefetto deve essere motivato a norma dell'art. 47.

La disposizione dei precedenti commi si osserva anche, in quanto applicabile, per i provvedimenti di radiazione dall'Albo o di sospensione dall'esercizio professionale, nei casi preveduti negli articoli 42 e 43.

## Art. 49

Dell'inizio e dell'esito di ogni giudizio disciplinare è data immediata **comunicazione**, a cura del presidente, al prefetto ed al procuratore della Repubblica territorialmente competenti per l'Albo cui è iscritto l'incolpato, nonché alle medesime autorità di altra circoscrizione che abbiano promosso il giudizio.

I provvedimenti di **sospensione** dall'esercizio professionale e di **radiazione**, quando siano divenuti definitivi, sono comunicati a tutti gli Ordini o Collegi della categoria a cui appartiene il sanitario sospeso o radiato e alle autorità ed agli enti ai quali deve essere inviato l'Albo a norma dell'art. 2.

I provvedimenti stessi, se inflitti a carico di sanitari comunali per quanto si riferisce all'esercizio della libera professione, non possono avere esecuzione prima che il prefetto della provincia, in cui i predetti sanitari prestano servizio, abbia provveduto ad assicurare l'assistenza sanitaria del Comune, anche in relazione al disposto dell'art. 57 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265.

- 15 MODELLO NOTIFICA ESITO PROCEDIMENTO DISCIPLINARE ALL'ISCRITTO

- 16 MODELLO NOTIFICA ESITO PROCEDIMENTO DISCIPLINARE AL MINISTERO

- 17 MODELLO NOTIFICA ESITO PROCEDIMENTO DISCIPLINARE ALLA PROCURA

## Art. 50

Il sanitario radiato dall'Albo può essere reinscritto, purché siano trascorsi cinque anni dal provvedimento di radiazione e, se questa derivò da condanna penale, sia intervenuta la riabilitazione.

In ogni caso deve risultare che il radiato ha tenuto, dopo la radiazione, irreprensibile condotta.

Sulla istanza di **reiscrizione** provvede il Consiglio con la osservanza delle disposizioni relative alle iscrizioni.

## Art. 51

L'azione disciplinare si **prescrive** in cinque anni.

- MASSIME DELLA CCEPS IN MATERIA DI PRESCRIZIONE  
DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

## Art. 53

I ricorsi alla **Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie** sono proposti dall'interessato o dal prefetto o dal procuratore della Repubblica, nel termine di trenta giorni dalla notificazione o dalla comunicazione del provvedimento.

Il ricorso dell'interessato ha, effetto sospensivo quando sia proposto avverso i provvedimenti di cancellazione dall'Albo o avverso i provvedimenti disciplinari, ad eccezione di quelli previsti dai precedenti articoli 42 e 43.

Il ricorso del prefetto o del procuratore della Repubblica avverso il provvedimento che dispone l'iscrizione nell'Albo ha effetto sospensivo.

Nel caso di comprovato difetto di uno o più titoli o requisiti prescritti per la iscrizione nell'Albo, la Commissione, in via eccezionale, può disporre che il ricorso non abbia effetto sospensivo.

# QUESTIONARIO DI SODDISFAZIONE



[Link per accedere al  
questionario](#)