

I limiti alla trasparenza amministrativa stabiliti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990 n° 241

The limits to administrative transparency established by Article 24 of Law No. 241 of 7 August 1990

Laura Cavaglià

Dottoressa in giurisprudenza

Informazioni sull'articolo

ABSTRACT

Keywords:

Diritto d'accesso
Imparzialità
Buon andamento
Legge

Il contributo affronta il tema dei limiti posti all'accesso documentale dall'articolo 24 della legge 241 del 1990. Il legislatore, che, da un lato, aveva ritenuto necessaria la trasparenza amministrativa per tradurre in realtà i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, d'altro canto pone limiti a tale trasparenza a tutela di interessi superiori degni di speciale tutela individuati tassativamente dalla norma o da questa perimetrati e lasciati alla individuazione governativa. Si sono affrontate, in particolare, le questioni poste in sede di accesso tributario e di tutela della riservatezza, nonché i "controlimiti" posti, comunque a tutela dell'accesso.

Keywords:

Access
Impartiality
Good progress
Law

The contribution addresses the issue of the limits placed on documentary access by article 24 of Law 241 of 1990. The legislator, who, on the one hand, had considered necessary the administrative transparency to translate into reality the principles of good progress and impartiality of the administration, on the other hand sets limits to this transparency to protect higher interests worthy of special protection. In particular, the issues of tax access and the protection of privacy have been addressed, as well as the "counter-limits" set, however, to protect access.



Autore corrispondente:

Laura Cavaglià
Dottoressa in giurisprudenza
E-mail: lauracavaglia@gmail.com

Sommario: 1. Un po' di storia - 2. La funzione dei limiti all'accesso documentale - 3. Nel dettaglio le macrocategorie dei limiti all'accesso documentale - 3.1. I limiti generali - 3.2. I limiti eventuali - 3.3. L'accesso nei procedimenti tributari - 4. I cosiddetti controlimiti - 4.1. La tutela della riservatezza - 4.2. Il Differimento

Summary: 1. A bit of history - 2. The function of limits to document access - 3. In detail, the macro-categories of limits to document access - 3.1. The general limits - 3.2. Any limits - 3.3. Access in tax proceedings - 4. The so-called counter-limits - 4.1. The protection of confidentiality - 4.2. The Deferral

1. UN PO' DI STORIA

Quando la legge 7 agosto 1990, n. 241, consentì, nell'ambito del procedimento amministrativo, la partecipazione ai cittadini, che fino ad allora erano stati soltanto inermi spettatori e destinatari dell'attività della Pubblica Amministrazione, si trattò, per il nostro ordinamento, di una vera e propria rivoluzione.

In verità le istanze europee, già allora, spingevano per una apertura al privato e per la più ampia trasparenza dell'attività amministrativa.

Nondimeno, negli Stati Uniti l'opinione pubblica aveva richiesto a gran voce, ed ottenuto, già verso la fine degli anni Sessanta, la promulgazione del "*Freedom of information act*" (FOIA) un atto normativo, che, nel disciplinare la massima trasparenza, aveva consentito, anche in virtù della libertà di stampa, l'accesso ad archivi fino ad allora soggetti dal segreto di Stato.

In Italia i principi del "giusto procedimento" e della "trasparenza amministrativa", non erano stati, direttamente ed espressamente, ricompresi fra i principi costituzionali, ma si dovrà attendere la sentenza 13 del 1962 della Corte Costituzionale per una loro prima definizione.

I padri costituenti, infatti, nel definire limiti e contenuto della Pubblica Amministrazione si erano preoccupati di garantire all'organizzazione degli uffici "*il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*" e di disporre che gli stessi fossero organizzati secondo disposizioni di legge.

L'attività delle amministrazioni pubbliche, che, dunque, deve essere legittima e finalizzata alla cura degli interessi pubblici, deve altresì conformarsi a regole funzionali alla realizzazione del buon andamento e dell'imparzialità.

Ne consegue che per garantire l'imparzialità la pubblica amministrazione deve rendere accessibile il proprio operato e quindi declinarlo nell'ottica della trasparenza amministrativa. Tale assioma non è, pertanto, di immediata derivazione costituzionale, ma per definirlo si è dovuto attendere la legge 241 del 1990, legge di principi ed estremamente snella, del tutto incentrata sul riconoscimento della partecipazione del privato.

La previsione del dovere di informare dell'avvio del procedimento amministrativo, di comunicare il nome di un responsabile cui riferirsi, di ammettere i privati alla stipula di accordi con l'amministrazione per accelerarne l'attività, di semplificare l'azione amministrativa fissando la durata dei procedimenti, di rendere significativi l'eventuale inerzia ed il silenzio e di consentire l'accesso alla documentazione sviluppatasi sono momenti peculiari di questo processo iniziato allora e che oggi ha condotto al quasi totale sgretolamento di ataviche chiusure.

Tuttavia a garanzia della correttezza dell'attività amministrativa, a tutela dello Stato democratico e a protezione dei cittadini stessi, chiamati d'altro canto a prendere parte alla pubblica amministrazione, il legislatore del Novanta ha, comunque frapposto alcuni limiti alla trasparenza, individuandoli nell'articolo 24 della legge 241/90.

Tale norma, nel tempo, ha avuto una rilevante evoluzione in concomitanza con le maggiori aperture alla trasparenza avviate da leggi successive alla 241 del 1990 e che ne hanno nel tempo modificato ed integrato le disposizioni.

2. LA FUNZIONE DEI LIMITI ALL'ACCESSO DOCUMENTALE

Il terzo comma dell'articolo 22 della legge 241 del 1990 pone la questione dei limiti all'accesso "*Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.*"

Nel presupposto, quindi, che tutti i documenti amministrativi sono ammessi all'accesso documentale, l'articolo 22 specifica che ve ne sono alcuni che non lo sono, ma che sono tassativamente indicati nel successivo articolo 24.

Il principio, nella maggior parte dei casi prevalente, della trasparenza dell'attività amministrativa, cioè, incontra il suo limite nella tassativa elencazione del primo comma dell'articolo 24 e della elencazione degli interessi primari da tutelare del sesto comma, per il quale la determinazione dei successivi singoli atti da sottrarre all'accesso è demandata ad un regolamento di delegificazione, pertanto, a procedura rinforzata.

L'ultima stesura dell'articolo 24, quella ampiamente riorganizzata dalla legge n. 15 del 2005, prevede, infatti, due macro categorie di limiti al diritto di accesso:

i limiti tassativi: quelli cioè per i quali è la stessa legge che determina il divieto;

i limiti eventuali per i quali la legge fissa delle generiche categorie che regolamenti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, devono definire nel dettaglio¹.

Al di fuori di entrambe le macroaree, ma sistematicamente posta in posizione centrale fra loro, si evidenzia la generale disposizione introdotta dalla legge 15 del 2005, che fissa nel comma 3 dell'articolo 24 la regola secondo la quale "*non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.*"

Tale comma, sembra voler attenuare l'ampiezza della disposizione dell'articolo 22, comma 2, e delimitare il principio da questo proclamato in seguito con la novella della legge 18 giugno 2009, n. 69, secondo cui "*L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce*

¹ Alpa Garofoli, *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto editore, ed 2016

principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza".

La norma pone di fatto un limite finalizzato ad evitare attività di partecipazione che siano "bloccanti" rispetto all'attività della pubblica amministrazione, non connesse con specifici interessi da tutelare e che impediscano l'efficace gestione della cosa pubblica.

In comune entrambe le macroaree hanno la funzione di assicurare che, laddove sussistano interessi superiori degni di speciale tutela, siano posti limiti alla diffusione di informazioni, non discrezionalmente valutabili, vuoi perchè è la stessa legge a fissarne il contenuto, vuoi perchè le pubbliche amministrazioni li elenchino a tutela di interessi primari, comunque perimetrati dalla legge.

Quando, cioè, dall'accesso documentale potrebbe derivare un ostacolo all'attività amministrativa nell'esercizio della funzione di gestione di interessi ritenuti a tutela superiore, il Legislatore ha ritenuto di riportare nell'alveo della pubblica amministrazione la conoscibilità dei relativi documenti, quando le materie sono anche disciplinate da normative di settore (procedimenti tributari, emanazione di atti normativi o di amministrazione generale ecc.) o quando sono richieste speciali competenze ai detentori dei dati (ordine pubblico, attività indirizzata alla repressione e prevenzione della criminalità, tutela della privacy).

3. NEL DETTAGLIO LE MACROCATEGORIE DEI LIMITI ALL'ACCESSO DOCUMENTALE

3.1. I LIMITI GENERALI

Le limitazioni poste all'accesso documentale dal comma 1 dell'articolo 24 sono tassativamente elencate e non soggette ad alcuna valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione.

I documenti a cui fa riferimento la norma sono:

- quelli coperti da segreto di Stato ai sensi della *legge 24 ottobre 1977, n. 801*². La norma è posta a tutela della integrità della Repubblica e delle sue istituzioni costituzionalmente riconosciute, nonché a protezione delle relazioni internazionali e dell' indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati, anche sotto il profilo militare. È interessante sottolineare come sia sottratto al segreto tutto quanto concerne fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale ovvero tutto quel che riguarda la difesa da reati di strage, associazione a delinquere di stampo mafioso, scambio elettorale politico-mafioso, per la particolare natura di tali reati che vivono di distorsioni della segretezza e che per essere specificamente combattuti necessitano di adeguata pubblicità;
- quelli in cui sia una norma di legge a determinarne la segretezza o quelli relativi ai limiti cosiddetti eventuali, laddove sia intervenuto il regolamento governativo a individuarli;
- gli atti dei procedimenti tributari³ perchè regolati da norme di settore;
- gli atti che formano il procedimento di emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e programmazione, perchè per tali categorie restano ferme le particolari norme che li regolano; la dottrina si è pronunciata in senso altalenante in proposito. Qualcuno ha affermato che la norma avrebbe la funzione di proteggere la pubblica amministrazione da condizionamenti, qualcuno ne ha rilevato la eccessiva genericità, per l'assenza di indicazioni sugli interessi specifici che intende tutelare;
- nei procedimenti selettivi, i documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi. La disposizione è stata inserita dalla novella del 2005 e deve essere letta in connessione con le disposizioni sulla tutela della privacy. L'accesso documentale in occasione di procedure concorsuali trova il suo limite nella documentazione idonea a rivelare lo stato di salute fisica e psichica dei controinteressati, informazioni soggette alle limitazioni a cui la normativa sulla *privacy* sottopone i dati altamente sensibili.

Al fine di garantire la concreta attuazione delle disposizioni sopra enunciate, il secondo comma della norma dispone che le Amministrazioni interessate emanino singoli regolamenti atti a determinare nello specifico gli atti di propria competenza sottratti all'accesso.

Corre l'obbligo di evidenziare che il comma 5 pone un limite alla sottrazione degli atti al diritto di accesso, anche qualora connessi con materie assoggettate al segreto di stato, stabilendo, però, che le pubbliche amministrazioni definiscano in anticipo i limiti temporali del relativo divieto di ostensione.

² La legge 24 ottobre 1977, n. 801 è stata abrogata dalla legge 3 agosto 2007, n. 124, che con l'articolo 39, comma 1, ripropone, con modifiche, la norma contenuta nell'articolo 12 della legge 801 del 1977. Articolo 39, comma 1: "*Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato*".

³ vd paragrafo successivo

3.2. I LIMITI EVENTUALI

Il comma 6 dell'articolo 24 della legge 241 aggiunge che per la tutela di alcuni interessi primari le pubbliche amministrazioni possono emanare regolamenti di delegificazione che salvaguardino interessi individuati nel loro genere dalla norma in esame.

- Innanzitutto è riportata la tutela generale della sicurezza, della difesa nazionale, dell'esercizio della sovranità nazionale e della continuità e correttezza delle relazioni internazionali, a tutela dei trattati. Qualora tali interessi, pur non assoggettati al segreto di Stato, possano essere lesi, appositi decreti ministeriali individuano e specificano quali atti debbano essere limitati nella loro divulgazione e quindi sottratti all'accesso.
- In secondo luogo, le limitazioni riguardano i casi in cui l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria.

In tali due casi il legislatore del 2005 è intervenuto per limitare, rispetto alla formulazione del 1990, la discrezionalità dell'Amministrazione sostituendo la valutazione della determinazione del concetto di "pregiudizio concreto" presente nella precedente stesura della norma, con la definizione, da riportare nei decreti governativi di "lesione specifica ed individuata" e della individuazione di uno specifico "pregiudizio".

- La lettera c) del comma 6 appare di chiara interpretazione. È evidente il danno alla sicurezza nazionale che provocherebbe la divulgazione in corso di indagini o in momenti di gestione dell'ordine pubblico di documenti che riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità. La norma esprime un particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini.
- Tutela specifica è accordata alla *privacy*, quando, cioè, i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono.
- Infine è garantita una limitazione all'accesso quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato. Per quel che concerne la contrattazione collettiva, il Legislatore ha ritenuto già garantita, per la partecipazione della componente dei rappresentanti dei lavoratori insieme all'amministrazione, la tutela degli interessi dei lavoratori, tanto da ritenere di evitare altre interruzioni nella formazione della volontà contrattuale, assicurando, invece, serenità al relativo processo di formazione.

Queste ultime tre ipotesi, in questa sede riportate quasi per intero rispetto alla formulazione del comma 6, sono caratterizzate proprio dalla formulazione di dettaglio della norma. La precedente stesura normativa⁴ ne indicava la categoria in modo generico consentendo alle pubbliche amministrazioni di garantirsi ampi margini di discrezionalità. A seguito della riforma gli interessi sono rimasti pressoché invariati, ma è stata modificata la modalità con cui essi sono stati individuati e descritti, con una elencazione del genere di atti da sottrarre all'accesso.

Naturalmente è sufficiente che i "documenti oggetto della richiesta contengano informazioni riguardanti gli interessi che li caratterizzano, a prescindere dalla sussistenza effettiva o potenziale di un pregiudizio"⁵.

3.3. L'ACCESSO NEI PROCEDIMENTI TRIBUTARI

È opportuno soffermarsi brevemente sull'accesso in materia tributaria e sulla determinazione dei relativi limiti. La disposizione è stata modificata dalla riforma del 2005, con la quale si è fatto rimando alle "particolari norme che li regolano". Infatti la particolare struttura del procedimento tributario che vede la determinazione normativa (articolo 23 della Costituzione) di ogni prestazione patrimoniale, comporta che i tributi sono già determinati per legge e che la loro attuazione è demandata in primo luogo al contribuente stesso.

⁴ comma 2 dell'articolo 24 nella stesura precedente alla legge 15 del 2005: "Il Governo è autorizzato ad emanare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti intesi a disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso e gli altri casi di esclusione del diritto di accesso in relazione alla esigenza di salvaguardare:

a) la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali;

b) la politica monetaria e valutaria;

c) l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità;

d) la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, garantendo peraltro agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici"

⁵ F. Pubusa, *Diritto di accesso e automazione*, Giappichelli, Torino 2006.

L'attività dell'Amministrazione, prevalentemente accertativa, è rivolta al solo contribuente e non vede la partecipazione di controinteressati al procedimento né il contraddittorio con il contribuente stesso in corso di procedimento di accertamento.

Le specifiche norme di settore, tuttavia, prevedono una particolare partecipazione del contribuente attraverso la figura dell'Interpello.

L'articolo 11 dello Statuto del contribuente - legge 27 luglio 2000, n. 212 recante lo "*Statuto dei diritti del contribuente*" - gli attribuisce lo speciale potere di sottoporre all'amministrazione finanziaria "*circostanziate e specifiche istanze di interpello concernenti l'applicazione delle disposizioni tributarie a casi concreti*". La risposta dell'amministrazione vincola all'interpretazione attribuita nel caso concreto sia il privato richiedente, sia l'amministrazione stessa. A ulteriore tutela del contribuente, quando l'amministrazione non risponde entro un termine predeterminato, vale il silenzio assenso circa la soluzione proposta dall'interpellante, che farà stato fra questi e l'amministrazione.

4. I COSIDDETTI CONTROLIMITI

I commi 4, 5 e 7 dell'articolo 24 pongono, comunque, dei "controlimiti" alla limitazione al diritto di accesso.

Il comma 4 prevede la possibilità di evitare il diniego all'accesso qualora sia possibile fare ricorso al "Differimento"; il comma 5 determina il dovere delle Amministrazioni di porre limiti temporali per la sottrazione all'accesso di determinati documenti; il comma 7 stabilisce che debba essere garantito ai richiedenti l'accesso qualora la conoscenza del documento di cui è fatta istanza sia prodromica alla cura ed alla difesa dei propri interessi giuridici.

In questa sede si ritiene necessario approfondire la materia del diritto alla riservatezza in connessione con le valutazioni che le amministrazioni o l'autorità giudiziaria devono effettuare con specifico riferimento al caso in cui dati sensibili o sensibilissimi siano necessari alla cura degli interessi giuridici del richiedente e, da ultimo, la materia del "Differimento"

4.1. LA TUTELA DELLA RISERVATEZZA

Tale tutela corrisponde alla necessità di assicurare garanzia all'interesse privatistico in ordine a vicende che coinvolgono la sfera personale ed economico-patrimoniale di privati cittadini o persone giuridiche.

La disposizione deve essere coordinata con le norme contenute nel d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "*Codice in materia di protezione dei dati personali*", norma in certi casi derogatoria delle disposizioni dettate dalla legge 241 del 1990.

Con riferimento all'accesso a dati che riguardano la persona, l'articolo 59 del d.lgs. 196 del 2003 stabilisce che, ove riguardi persone terze, il richiedente dovrà seguire le disposizioni della legge 241 del 1990, dimostrando di vantare un interesse diretto, concreto ed attuale e connesso con il documento per il quale si richiede l'accesso; naturalmente l'Amministrazione sarà tenuta ad informare preventivamente i soggetti coinvolti.

L'articolo 4, comma 1, lettera d), fornisce una definizione dei dati cosiddetti "sensibili" come quei "*dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale*". Con riferimento a tali dati, che hanno a che vedere con l'estrinsecazione della persona umana e con la sua libertà di autodeterminarsi, vale la disposizione dell'articolo 24, comma 7, della legge 241 del 1990, secondo cui - e a questi sono assimilati gli atti giudiziari - l'amministrazione - o l'autorità giudiziaria - cui è richiesta l'ostensione è tenuta a consentire l'accesso quando risultino necessari, come *extrema ratio*, a garantire la cura e la difesa degli interessi giuridici del richiedente.

Limiti più stringenti incontra il diritto di accesso a dati cosiddetti "sensibilissimi" nei quali sono inclusi quei dati relativi allo stato di salute ed alla vita sessuale della persona. È, infatti la stessa legge 241 che fa rinvio (articolo 24, comma 7) all'articolo 60 del codice della *privacy* che espressamente prevede che "*Quando il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale*".

In tali casi, pertanto, l'amministrazione dovrà valutare caso per caso e in concreto l'interesse del richiedente ed effettuare la comparazione richiesta dalla norma per decidere se mostrare o meno il documento richiesto.

Per la valutazione dei diritti di pari rango si ritiene siano da considerare non solo i diritti indicati espressamente dal richiedente, ma anche quelli riferiti comunque ai valori costituzionali in genere⁶ e che l'attualità dei medesimi sia posta anche in relazione alla ripristinabilità del bene primario leso. Laddove questo sia meramente risarcibile per equivalente nella comparazione prevarrà, comunque il diritto alla riservatezza.

4.2. IL DIFFERIMENTO

Il potere di differimento è disciplinato dal comma 4 dell'articolo 24, che stabilisce che "l'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento".

Tale istituto, che consiste nella facoltà di rinviare nel tempo l'esercizio del diritto di accesso da parte della pubblica amministrazione sulla base di valutazioni discrezionali, ai sensi dell'articolo 9 del "Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi", d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, è disposto "ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa".

Il differimento, inoltre, andando in deroga al principio secondo cui le Amministrazioni devono provvedere in termini determinati, a tutela della certezza dell'attività amministrativa, deve essere motivato ed è finalizzato ad evitare, fino a che questo risulti possibile, il rigetto della domanda di accesso documentale.

Attese le motivazioni che devono essere addotte dall'istante per ottenerlo e da parte dell'amministrazione per concederlo, l'uso che ne viene fatto è estremamente limitato.

Il differimento cessa automaticamente con l'adozione del provvedimento finale e il relativo provvedimento deve indicarne una durata massima, oltre la quale l'Amministrazione sarà tenuta a provvedere all'ostensione degli atti richiesti.

Di fatto l'articolo 24 conferisce all'amministrazione un potere discrezionale, consentendole di effettuare una mediazione fra il diritto alla trasparenza sancito dalla legge 241 del 1990 e le ipotesi di esclusione.

La locuzione "specifiche esigenze" posta a condizione del ricorso al differimento sono state inserite dal regolamento del 2006 in sostituzione della più generica dicitura delle "esigenze di riservatezza dell'amministrazione" del precedente articolo 7 del d.P.R. 352 del 1992, per circoscriverne la portata. L'amministrazione prima della riforma, infatti, aveva la tendenza a occultare a terzi alcune categorie di atti in virtù di generiche esigenze di protezione dell'interesse pubblico.

La novella ha invece prodotto una ridefinizione dei confini della discrezionalità dell'amministrazione, al fine di assicurare sempre maggiore tutela degli interessi dei cittadini.

⁶ Daniele Giannini, *Diritto di accesso: oggetto e casi di esclusione*, De Jure, febbraio 2013